

### Bürgergeld: Armut bekämpfen ohne Sozialhilfe: Negative Einkommensteuer, Kombilohn, Bürgerarbeit und RMI als neue Wege

Knecht, Alban

Postprint / Postprint

Monographie / monograph

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Knecht, A. (2002). *Bürgergeld: Armut bekämpfen ohne Sozialhilfe: Negative Einkommensteuer, Kombilohn, Bürgerarbeit und RMI als neue Wege*. Bern: Haupt. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52295-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Alban Knecht



# **Bürgergeld: Armut bekämpfen ohne Sozialhilfe**

Negative Einkommensteuer,  
Kombilohn, Bürgerarbeit und  
RMI als neue Wege

Vorwort von Isidor Wallimann

**■ Haupt**

Alban Knecht

# **Bürgergeld: Armut bekämpfen ohne Sozialhilfe**

Negative Einkommensteuer, Kombilohn,  
Bürgerarbeit und RMI als neue Wege

Mit einem Vorwort von Isidor Wallimann

Verlag Paul Haupt  
Bern · Stuttgart · Wien

*Alban Knecht*, Jahrgang 1968, studierte Volkswirtschaft in München, Freiburg und Hagen. Von 1997 bis 2001 studierte er Sozialpädagogik und Sozialarbeit an der Fachhochschule München, University of Applied Science, wo er sich insbesondere mit Sozialpolitik beschäftigt hat. Alban Knecht führt ein mittelständisches Familienunternehmen.

Der Autor ist zu erreichen über [aknecht@albanknecht.de](mailto:aknecht@albanknecht.de)

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Knecht, Alban:*

Bürgergeld: Armut bekämpfen ohne Sozialhilfe : negative Einkommensteuer,

Kombilohn, Bürgerarbeit und RMI als neue Wege /

Alban Knecht. Mit einem Vorw. von Isidor Wallimann. –

Bern ; Stuttgart ; Wien : Haupt, 2002

ISBN 3-258-06487-3

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2002 by Paul Haupt Berne

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig

Dieses Papier ist umweltverträglich, weil chlorfrei hergestellt;

es stammt aus Schweizer Produktion mit entsprechend kurzen Transportwegen

Printed in Switzerland

[www.haupt.ch](http://www.haupt.ch)

## Danksagung

Die vorliegende Studie stellt eine überarbeitete und fortentwickelte Fassung einer Diplomarbeit am Fachbereich Sozialwesen der staatlichen Fachhochschule München dar. Mein Dank richtet sich an die Betreuerin Prof. Dr. Susanne Elsen und den Betreuer Prof. Dr. Peter Buttner. Ich danke Prof. Dr. Isidor Wallimann, Fachhochschule für Soziale Arbeit beider Basel, für die Durchsicht des Manuskriptes und für die vielen Hinweise und Verbesserungsvorschläge. Prof. Dr. Elsen und Prof. Dr. Wallimann unterstützten mich auch bei der Veröffentlichung. Prof. Dr. Wolfgang Enders danke ich für die Durchsicht des Manuskripts in Hinblick auf juristische Korrektheit und meinen Eltern für die finanzielle Unterstützung meiner Studien. Michaela Neumayr und Philipp Catterfeld danke ich für die vielen anregenden Gespräche und für ihre kritischen Stellungnahmen in allen Phasen. Karin Drexler, Franziska Szoldatits, Christine Engl, Alexa Knecht und Clemens Achtsnit danke ich für die vielen weiteren Korrekturen. Alle verbleibenden Fehler und Ungenauigkeiten gehen natürlich zu Lasten des Verfassers. Diese Studie ist Katharina Kisslowski-Knesebeck gewidmet.

München, Februar 2002

Alban Knecht



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Die Unsichtbare Hand.....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Aufbau .....</b>	<b>17</b>
<b>2. Armut .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Ansätze der Armutsforschung .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Definitionen und Ausmaß von Armut .....</b>	<b>24</b>
2.2.1 Absolute und relative Armut .....	25
2.2.2 Das 50%-Kriterium der Armutsdefinition .....	26
2.2.3 Armutskriterien des Lebenslagenkonzepts .....	28
2.2.4 Sozialhilfebezug als Armutskriterium .....	32
<b>2.3 Ergebnisse der Sozialhilfe-Forschung .....</b>	<b>38</b>
2.3.1 Die Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes .....	39
2.3.2 Erkenntnisse quantitativer Feldforschung .....	41
2.3.3 Ergebnisse der qualitativen Sozialhilfe-Forschung .....	42
<b>2.4 Armut nach Bevölkerungsgruppen .....</b>	<b>46</b>
2.4.1 Arbeitslose .....	47
2.4.2 Armut trotz Erwerbsarbeit .....	58
2.4.3 Familienarmut – Kinderarmut .....	61
<b>2.5 Armut: Fazit und Kriterien für ein Mittel der</b>	
<b>Armutsbekämpfung.....</b>	<b>65</b>
2.5.1 Fazit .....	65
2.5.2 Kriterien für ein Mittel der Armutsbekämpfung.....	67
<b>3. Bürgergeld: Eignung als Mittel der Armutsbekämpfung .....</b>	<b>71</b>
<b>3.1 Einführung und Begriffsklärung .....</b>	<b>71</b>
<b>3.2 Die negative Einkommensteuer von MILTON FRIEDMAN.....</b>	<b>73</b>
3.2.1 Idee der negativen Einkommensteuer .....	73
3.2.2 Praxis der negativen Einkommensteuer in den USA.....	77
3.2.3 Wirkt der Anreizmechanismus? .....	80
3.2.4 Eignung der negativen Einkommensteuer als Mittel der	
Armutsbekämpfung .....	85

<b>3.3 Kombilohn – der Anreizmechanismus, die Arbeit und die Löhne.....</b>	<b>88</b>
3.3.1 Idee des Kombilohns .....	88
3.3.2 Arbeitsmarktbezogene Kritikpunkte am Kombilohn.....	89
3.3.3 Eignung des Kombilohns als Mittel der Armutsbekämpfung .....	94
<b>3.4 Das unbedingte Bürgergeld.....</b>	<b>95</b>
3.4.1 Idee des unbedingten Bürgergeldes .....	95
3.4.2 Praxis des unbedingten Bürgergeldes in den USA .....	101
3.4.3 Eignung des unbedingten Bürgergeldes als Mittel der Armutsbekämpfung.....	103
<b>3.5 Bürgergeld und Bürgerarbeit – Das Konzept von ULRICH BECK .....</b>	<b>106</b>
3.5.1 Idee des Bürgergeldes nach BECK .....	106
3.5.2 Mögliche Probleme bei der Umsetzung .....	110
3.5.3 Eignung des Bürgergeldes nach BECK als Mittel der Armutsbekämpfung.....	111
<b>3.6 Das RMI (Revenue Minimum d’Insertion) – Bürgergeld und Sozialarbeit .....</b>	<b>112</b>
3.6.1 Idee des RMI .....	112
3.6.2 Praxis des RMI .....	115
3.6.3 Eignung des RMI als Mittel der Armutsbekämpfung.....	116
<b>3.7 Das Bürgergeld als Mittel der Armutsbekämpfung .....</b>	<b>118</b>
3.7.1 Übersicht und Vergleich der Bürgergeld-Konzepte .....	118
3.7.2 Fazit .....	122
<b>4. Ausblicke.....</b>	<b>127</b>
<b>4.1 Bürgergeld – Weitere Themen:.....</b>	<b>127</b>
<b>4.2 Ausblick auf neue Konzepte der Armutsbekämpfung.....</b>	<b>132</b>
<b>5. Bibliographie .....</b>	<b>135</b>



# Vorwort

Was, wenn die Existenz nicht mehr durch Lohnarbeit gesichert wird? Wie könnten die durch Arbeitslosigkeit „frei“ gewordenen Menschen gesichert werden? Wie die working poor? Welche Methoden und Verfahren gäbe es? Könnte dabei auch auf die Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe verzichtet werden? Von solchen und andern Fragen handelt dieses sehr sachkundige Buch von Alban Knecht.

Die Existenz gesichert zu haben, ist ein Menschenrecht. Existenzsicherung steht folglich auch im Zentrum der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO. Sie ist ein Dokument, das der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaftstradition entstammt. Damit sollte nach dem zweiten Weltkrieg ein Kontrapunkt zum kapitalistischen Hitler-Regime gesetzt werden und ähnlichen Entwicklungen in Politik und Wirtschaft früh genug entgegengesteuert, ja diese verhindert werden. Noch ist die Menschenrechtserklärung hauptsächlich ein Dokument der „moralischen Appelle“. Die darin formulierten universellen Standards konnten bis heute sehr selten und dann meist nur exemplarisch hier und dort durchgesetzt werden.

Als universelles Instrument der moralischen Kritik wurde es politisch eher gegen autoritäre Regime als gegen sogenannte Demokratien eingesetzt, und wirtschaftlich meist gegen Länder mit nicht-kapitalistischer Planwirtschaft als gegen kapitalistisch-marktwirtschaftliche Systeme evoziert. Doch gerade letztere haben für Millionen von Menschen langfristig Arbeitslosigkeit, Ausgrenzung, Elend und (frühen) Tod verursacht - und tun es weiterhin. Die Menschenrechtsdeklaration spricht aber vom Recht auf soziale Sicherheit und Integration im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Sinne (Art. 22, 23, 25, 27), vom Recht auf Bildung, Ausbildung und auf die freie und volle Entfaltung der Persönlichkeit (Art 26, 22) und vom Recht auf Arbeit, freie Berufswahl, angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen, Freizeit, Erholung, bezahlten Urlaub und würdevolle Existenzsicherung (Art. 23, 24).

Wir leben in einer Lohnarbeitsgesellschaft. Nur ein sehr kleines Segment der Bevölkerung hat in „vollen“ Industriegesellschaften noch die Alternative, sein eigener Arbeitgeber oder seine eigene Arbeitgeberin zu sein.

Die andern sind auf Lohnarbeit absolut angewiesen, um ihre Existenz zu sichern.

Es ist nicht so, als ob der Gesellschaft die Arbeit ausginge. Allein um fortzubestehen muss gearbeitet werden. Wenn die Bevölkerung allerdings zur Existenzsicherung und ihrem Fortbestehen von der Lohnarbeit abhängig ist, und dabei der kapitalistischen Wirtschaftsorganisation und -dynamik ausgesetzt wird, geht und bleibt vielen immer wieder die Lohnarbeit aus. Oder die Arbeit geht nicht aus, aber die Löhne fallen, so dass die finanzielle Existenzsicherung ausbleibt. In der Alltagserfahrung kommen beide Bewegungen meist gleichzeitig vor und ergänzen sich jeweils. Vollbeschäftigung mit Existenzsicherung durch Lohnarbeit hat der Kapitalismus noch nie erreicht. Und wenn, dann nur für äußerst kurze Episoden in seiner Geschichte – oft mittels Landesverweis für „Fremdarbeiter“ (Schweiz, Apartheid Südafrika) oder mittels der Vernichtung von gesellschaftlich Ausgegrenzten (Holocaust), der Verbannung von Frauen in die Privatsphäre der Männerherrschaft, durch direktes Arbeitsverbot für ältere Menschen und durch indirektes Arbeitsverbot für Jugendliche, von denen für den Eintritt in den Arbeitsmarkt immer mehr Schuljahre abverlangt werden.

Dem Kapitalismus kann die Arbeitskraft nie billig genug sein, denn das System zwingt die Betriebe, einen möglichst großen Gewinn zu erzeugen, das heißt Kapital anzuhäufen. Tiefere Löhne erhöhen den Gewinn. Wird der Gewinn in die Produktion reinvestiert, kann das gleiche nachher mit weniger Leuten produziert werden, weil die Arbeitsproduktivität durch Automatisierung, Mechanisierung und durch neue Verfahrens- und Arbeitsorganisationsformen gestiegen ist. Im ersten Fall steuert der Kapitalismus auf mehr working poor zu, im zweiten auf mehr Arbeitslose. Ohne diese Dynamik gäbe es ihn nicht, und auf dieser Grundlage beruht seine globale Zukunft.

Mit der Erweiterung des Kapitalismus und seiner Lohnarbeit auf immer neue Segmente der Weltbevölkerung leiden nicht alle mit gleicher existenzieller Härte unter dieser Dynamik: Weltweit sind Frauen mehr betroffen als Männer, Randregionen in Europa, USA, Japan mehr als die Zentren, Schwellen- und Entwicklungsländer mehr als kapitalistisch „voll“ industrialisierte Länder. Aber in der internationalen Gesamtheit betrachtet, kann der Kapitalismus wegen seiner immanenten Eigenschaften nie die Menschenrechte für alle bei ihm angebundenen Menschen erfüllen.

Im Zentrum des Kapitalismus (USA, Kanada, Westeuropa, Japan, Australien) wäre es ohne weiteres möglich, alle mit Lohnarbeit und zu existenzsichernden Löhnen einzudecken. Von der Lohnsumme und den Gewinnmargen her betrachtet, gibt es (heute noch) genügend Umverteilungsspielraum dazu, um so den Menschenrechten zu entsprechen. Doch auf diese Strategie wird verzichtet. Arbeitgeber sind nicht interessiert, die Lohnarbeitenden existenzgesichert in mehr zeitliche Unabhängigkeit zu entlassen. Jeder Versuch, die Wochenarbeitszeit gesetzlich weiter zu senken, wird nicht erst heute, sondern schon seit den Anfängen des Kapitalismus heftig bekämpft. Denn sonst gäbe es ja immer mehr Möglichkeiten, sich dem Diktat der Arbeitgeber zu entziehen. Gewählt werden also Strategien, die in der Bevölkerung ein Gerangel um die angebotenen Arbeitsplätze und Löhne entstehen lassen und dadurch die Zuteilungsmacht der Arbeitgeber maximieren. Die generell bevorzugte Strategie bleibt die Ausgrenzung durch Arbeitslosigkeit (ob in Form der vollen und partiellen Unterbeschäftigung) und die damit einhergehende Verunsicherung in Status und Existenz. Bevorzugt wird ferner das Absenken der Löhne zur Erhöhung der working poor. Beide tragen einerseits zur Steigerung der Gewinne und andererseits zum Wachstum der Sozialkosten bei: Unterstützungsgelder für Arbeitslose, Pensionierte, SozialhilfeempfängerInnen, Mehrkosten in Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Polizei, Justiz und soziale Integration. Diese werden weitgehend durch die allgemeine Bevölkerung aus ihrem Lohn finanziert (inkl. die MWST). Eine Sozialisierung der Kosten und Privatisierung der Gewinne findet hier statt.

Dieses Buch handelt davon, wie die Öffentlichkeit mit dieser Belastung effizienter umgehen könnte. Es handelt auch davon, wie sie dabei existenzgesichert bleiben und gegenüber der Arbeitgeberschaft, der Arbeitslosenverwaltung, und der Sozialhilfe etwas an verlorener Würde zurück gewinnen könnte. Dabei werden verschiedene Methoden und Verfahren einander in Theorie und Praxis präzise gegenübergestellt. Was entstand, ist eine noch nicht vorhandene, äußerst nützliche Grundlage zur menschenrechtlich gerechteren Umgestaltung von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wer wollte sich bloß dagegen verwehren? - und falls, mit welchen Interessen und aufgrund welcher Machtbasis?

Isidor Wallimann



# 1. Einleitung

## 1.1 Die Unsichtbare Hand



Abbildung 1: *Die unsichtbare Hand* (1999) des Konzeptkünstlers Arg de Triomphe

Vornehmer Stoff und unförmiger Bauch. Wo bleibt die Hand, die wir gewohnt sind, aus dem Ärmel herausragen zu sehen? Handelt es sich um einen Behinderten, der arbeitsunfähig ist und seine Arbeitskraft nicht zu Markte tragen kann, also um einen armen Menschen, der von der Versorgung der Gemeinschaft abhängig ist? Wieso trägt er einen Anzug? Warum hängt sein Arm nicht einfach herunter? Ist die *unsichtbare Hand* zu einer Faust geballt? Deutet der Schatten, der aus dem Ärmel bis zu den Knöpfen ragt, und den man erst auf den zweiten Blick sieht, eine Kralle an?

Die *unsichtbare Hand* gilt als das Symbol für „liberalisierte“ Märkte, auf denen sich „im freien Spiel der Kräfte“ Angebot und Nachfrage treffen und ein „optimales“ Marktergebnis erzeugen. Sie geht auf ADAM SMITH zurück, der beobachtete, dass auf einem Markt, auf dem jeder seinem eigenen egoistischen Interesse nachgeht, ein für das Gemeinwohl optimales Ergebnis entsteht.<sup>1</sup> Zum Beispiel bäckt der Bäcker das Brot nicht deshalb, weil andere etwas zum Essen brauchen, sondern damit er Geld verdient. Er handelt also aus egoistischen Gründen, dient damit aber gleichzeitig dem Gemeinwohl. Ist Brot sehr billig, so werden viele Menschen Brot kaufen wollen. Wollen sehr viele Menschen Brot kaufen, so steigt der Preis des Brotes bis wieder weniger Menschen Brot kaufen (wollen). Durch solche Anpassungsreaktionen tendieren die Märkte zu einem für alle günstigen Gleichgewicht, weil jeder durch den Preis, den er bezahlt, seinen Wünschen Ausdruck gibt. Smith ging davon aus, dass der Mechanismus, der den Egoismus des Einzelnen nutzt, der Hebung des Wohlstands eines Volkes dient, weil es – modern gesprochen – ein hohes Bruttosozialprodukt hervorbringt;<sup>2</sup> gleichzeitig ging er davon aus, dass dieser Vorteil auch und vor allem den Armen zu Gute käme.<sup>3</sup>

Die *unsichtbaren Hand* entsprach auch den theologischen Anforderungen der damaligen Zeit: Die einzelnen Handlungen der Menschen sind zwar egoistisch und ihre Folgewirkungen auf die Gesellschaft nicht weiter durchdacht, ein Mechanismus, die *unsichtbare Hand*, die als Hinweis auf die Anwesenheit Gottes in der Welt verstanden wird, (und so „hilft“, das

---

<sup>1</sup> Siehe Smith, Adam, *Der Wohlstand der Nationen*, 1776/1993<sup>6</sup>, S. 371

<sup>2</sup> Kittsteiner, Heinz-Dieter, Ethik und Teleologie: Das Problem der „unsichtbaren Hand“ bei Adam Smith, in: Kaufmann, Franz-Xaver / Krüsselberg, Hans-Günter: *Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith*, Frankfurt, New York, 1984, S. 26

<sup>3</sup> Ebenda, S. 62

Theodizee-Problem<sup>4</sup> zu erhellen) reguliert allerdings die Handlungen so, dass trotzdem ein für alle vollkommenes, optimales Ergebnis zu Stande kommt.<sup>5</sup>

Heutige Neoliberale begnügen sich nicht damit, nur von der Wirkung dieses Prinzips zu wissen, sondern sie wollen Märkte so formen, dass die *unsichtbare Hand* uneingeschränkt wirken kann.<sup>6</sup> Dieses Prinzip wurde auf einem Großteil der Märkte durchgesetzt und Lebensbereiche mit ursprünglich nicht marktwirtschaftlichem Charakter wurden zu Märkten gemacht.<sup>7</sup> Die liberale Argumentation wird zunehmend auch auf den „Arbeitsmarkt“<sup>8</sup> angewendet. Die Arbeitgeberorganisationen<sup>9</sup> und andere neoliberale Gruppen fordern, dass die Mindestlöhne sinken sollen, da in ihren Augen zu niedrigeren Löhnen mehr Menschen eingestellt werden könnten. Arbeitslosigkeit wird als eine individuelle und freiwillige Entscheidung gegen Arbeit und für Freizeit dargestellt. Mindestlöhne vermindern in dieser Sichtweise das „freie Spiel der Kräfte“. Die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe werden nur unter dem Aspekt gesehen, dass sie Menschen davon abhalten könnte, ihre Arbeitskraft auf dem Markt (billig) anzubieten. Sie vermindert „das freie Spiel der Kräfte“. Als „logische Konsequenz“ wird immer wieder der Sozialabbau gefordert. Die ewig-gleiche Forderung wird täglich in der Öffent-

---

<sup>4</sup> Theodizee: i.[m] e.[ngeren] S.[inne] der Versuch einer Rechtfertigung Gottes angesichts des von ihm trotz seiner Allmacht und Güte zugelassenen (phys.) Übels, (moral.) Bösen und Leidens in der Welt; i. w. S. für die Gesamtheit der Probleme der philosoph. Gotteserkenntnis. Das Motiv der T. tritt in fast allen Religionen auf, [...] Die Ausgangsfragen bleiben gleich: Entweder will Gott eine vollkommene Welt schaffen, kann aber nicht, oder er kann es, will es aber nicht, oder er will es weder, noch kann er es, er will und kann es, wogegen aber der fakt.[ische] Zustand der Welt spricht. [...] Meyers Großes Taschenlexikon, 24 Bde., Mannheim, Wien, Zürich, 1983, Stichwort: Theodizee

<sup>5</sup> Den theologischen Hintergrund, insbesondere den Zusammenhang zur natürlichen Teleologie erhellt Sieferle, Rolf Peter, *Bevölkerungswachstum und Naturhaushalt*, Frankfurt / Main, 1990, S. 25f

<sup>6</sup> Zur Neuinterpretation der *unsichtbaren Hand* siehe z. B.: Friedman, Milton, *The Invisible Hand in Economics And Politics. Money and Inflation*, Vortrag. Nankang, Taipei, Taiwan: 1981, S. 7

<sup>7</sup> Das Fernsehen ist ein Beispiel: Es wurde eingeführt als ein Mittel um Kultur zu transportieren. Heute kann das Fernsehprogramm wirtschaftlich als ein Rahmen für die Werbesendungen interpretiert werden.

<sup>8</sup> Der Arbeitsmarkt ist in dem Sinne ein Markt als dort Arbeiter und Angestellte ihre Arbeitskraft anbieten, die von den Unternehmen nachgefragt wird.

<sup>9</sup> Vor allem Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) s.u. und Bundvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), s. a. dies., *Soziale Sicherung*, <http://www.bda-online.de/www/badonline.nsf/pages/FBsozialesicherung.htm>, Zugang vom 5.4.2001

lichkeit präsentiert: „Neuer BDI-Chef fordert weniger Sozialleistungen,“<sup>10</sup> „Michael Rogowski, neuer Präsident des Bundesverbandes der Industrie: ‚Gebt uns die Freiheit zurück – das wird mein Credo sein.‘ Für mehr Wettbewerb und weniger Sozialpolitik / Mehr Freiheit auf dem Arbeitsmarkt ...“<sup>11</sup> „CDU wünscht mehr Druck auf Arbeitslose“,<sup>12</sup> „Sozialsystem krankt an Arbeitsanreizen. Bankenverband sieht Konstruktionsfehler als Ursache für die zunehmenden Fürsorgeempfänger.“<sup>13</sup> „Ökonomen kritisieren den Aufbau Ost. ‚Volkswirtschaft in den neuen Ländern funktioniert noch nicht‘ / Ifo-Präsident für Schocktherapie“,<sup>14</sup> „Arbeitslosenhilfe abschaffen.“ Wirtschaftsweiser Siebert: Sozialsystem steuert falsch.“<sup>15</sup>

Diese Studie befasst sich – neben dem „freien Spiel der Kräfte“ – hauptsächlich mit dem Ernst der Armut; vor allem die sozialen Gesichtspunkte sollen in die Diskussion um die Zukunft der Sozialen Sicherung eingebracht werden. Welche Aufgaben und welche Funktionen haben das System der Sozialversicherungen und die Grundsicherung in Bezug auf Armut? Welchen Platz haben neoliberale Forderungen und die *unsichtbare Hand* in der Sozialen Sicherung? Auf welche Arten und Weisen können diese Aufgaben alternativ bewältigt werden? Und ist Bürgergeld ein geeignetes Mittel der Armutsbekämpfung? Zu diesen Fragen werden Argumente und Antworten geliefert.

---

<sup>10</sup> *Süddeutsche Zeitung* (o.A.): Neuer BDI-Chef fordert weniger Sozialleistungen, vom 17.11.2000, S. 7

<sup>11</sup> *Süddeutsche Zeitung* (o.A.): SZ-Interview: Michael Rogowski, neuer Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI). ‚Gebt uns die Freiheit zurück – das wird mein Credo sein.‘ Für mehr Wettbewerb und weniger Sozialpolitik / Mehr Freiheit auf dem Arbeitsmarkt / Neue Bewährungsprobe für Schröders Bündnisrunde, vom 27.11.2000a, S. 27

<sup>12</sup> *Süddeutsche Zeitung* (o.A.): CDU wünscht mehr Druck auf Arbeitslose, vom 4.1.2001, S. 5

<sup>13</sup> Sturm, Norbert: Sozialsystem krankt an Arbeitsanreizen, *Süddeutsche Zeitung* vom 28.8.2000, S. 23; im Fortgang der Arbeit wird untersucht, ob nicht der Sozialabbau selbst für die zunehmende Zahl der Sozialhilfeempfänger verantwortlich ist.

<sup>14</sup> *Süddeutsche Zeitung* (o.A.): Ökonomen kritisieren den Aufbau Ost. „Volkswirtschaft in den neuen Ländern funktioniert noch nicht“ / Ifo-Präsident für Schocktherapie, vom 22.5.2001a, S. 25.

<sup>15</sup> *Süddeutsche Zeitung* (o.A.): „Arbeitslosenhilfe abschaffen“ Wirtschaftsweiser Siebert: Sozialsystem steuert falsch, vom 20.4.2000b, S. 6



## 1.2 Aufbau

Im zweiten Kapitel wird Armut untersucht. Verschiedene Ansätze der Armutsforschung werden aufgezeigt (Kap. 2.1), um zu einer geeigneten Armutsdefinition zu finden (Kap. 2.2). Ergebnisse der Armutsforschung werden vorgestellt (Kap. 2.3) und auf die Probleme von einigen besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen hingewiesen (Kap. 2.4): Arbeitslose (Kap. 2.4.1), Niedriglohneempfänger (Kap. 2.4.2) und Familien mit Kindern (Kap. 2.4.3). Der Zusammenhang der einzelnen Problematiken mit dem bestehenden System der Sozialen Sicherung wird immer wieder anhand der gesetzlichen Regeln beleuchtet. Im Kapitel 2.5.1 werden die Ergebnisse des zweiten Kapitels zusammengefasst. Aus den Ergebnissen werden in Kapitel 2.5.2 Bereiche abgeleitet, an denen ein Mittel der Armutsbekämpfung ansetzen kann, sowie Kriterien aufgestellt, denen ein Mittel der Armutsbekämpfung genügen sollte.

Im dritten Kapitel werden verschiedene Ausformungen der Idee von Bürgergeld vorgestellt und dann jeweils deren Eignung als Mittel der Armutsbekämpfung anhand der in Kapitel 2.5.2 erarbeiteten Kriterien geprüft. Zuerst wird das frühe Konzept der negativen Einkommensteuer nach MILTON FRIEDMAN (Kap. 3.2) diskutiert. Im Kapitel 3.3 werden anhand des Kombilohns wichtige Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarkt und Lohnniveau einerseits und Armut andererseits aufgezeigt. Dann wird das unbedingte Bürgergeld (Kap. 3.4) vorgestellt. Mittel, die soziale (Integrations-)Aspekte berücksichtigen, sind das Bürgergeld nach dem Konzept von ULRICH BECK (Kap. 3.5) und das *französische Integrations-Mindesteinkommen* (*Revenue Minimum d'Insertion* = RMI, Kap. 3.6). Kapitel 3.7 fasst die Ergebnisse zusammen: Die verschiedenen Bürgergeld-Konzepte werden verglichen und bewertet (Kap. 3.7.1), ein Fazit wird gezogen (Kap. 3.7.2). Es stellt sich heraus, dass kein Konzept allen für ein Mittel der Armutsbekämpfung aufgestellten Kriterien gerecht wird. Neben eine finanzielle Grundsicherung sollte immer auch eine soziale Unterstützung treten. Das vierte Kapitel bietet einen Ausblick auf in dieser Studie vernachlässigte Themen rund um das Bürgergeld (Kap. 4.1.) und einen Ausblick auf die neuesten Ansätze in der Armutsbekämpfung (Kap. 4.2).

Dem eiligen Leser, der sich bereits ausführlich mit der Armutsproblematik auseinandergesetzt hat und sich schnell über die verschiedenen Bürger-

geld-Ideen informieren will, wird empfohlen, mit dem Fazit des Kapitels über Armut (Kap. 2.5.1) zu beginnen.

Die Verwendung der männlichen Formen im folgenden Text geschieht ausschließlich aus Gründen der Lesbarkeit. Sie ist insofern unangemessen, weil Frauen häufiger und stärker von Armut betroffen sind.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Frauen werden beispielsweise im Durchschnitt schlechter bezahlt und sind so einem größeren Armutsrisiko ausgesetzt. Allein erziehende Empfänger(innen) von Sozialhilfe sind – wie noch unten gezeigt wird – fast immer, nämlich zu über 98%, Frauen. S. a. den Sammelband Heitzmann, Karin / Schmidt, Angelika (Hrsg.), *Frauenarmut*, Frankfurt / Main, Berlin, Bern u.a sowie Reinl, Heidi, *Ist die Armut weiblich?* in: Müller, Siegfried / Otto, Ulrich (Hrsg.): *Armut im Sozialstaat*, Neuwied, Kriftel, Berlin, S. 113 - 133.

## 2. Armut

„Mein Gott, worauf Du auch verfallen kannst! dachte ich zornig; wie ein Verrückter in solchen regennassen Straßen bei dunkler Nacht herumzulaufen! – Der Hunger nagte unerträglich und ließ mich nicht zur Ruhe kommen. Wieder und wieder schluckte ich Speichel, um mich auf diese Weise zu sättigen, und es schien, als wolle dies helfen. Es waren nun viele Wochen allzu schmal mit Essen für mich gewesen, bevor es soweit gekommen war, und meine Kräfte hatten in letzter Zeit bedeutend abgenommen. War ich so glücklich gewesen, ein Fünfkronenstück durch das eine oder andere Manöver aufzutreiben, wollte dieses Geld nie so lange reichen, dass ich wieder ganz hergestellt war, ehe eine neue Hungerzeit über mich hereinbrach. Am schlimmsten war es meinem Rücken und meinen Schultern ergangen; das leise Bohren in der Brust konnte ich ja für einen Augenblick bekämpfen, wenn ich hart hustete oder wenn ich ordentlich vornübergebeugt ging; aber für den Rücken und die Schultern wusste ich keinen Rat. Woher kam es nur, dass es gar nicht heller für mich werden wollte? War ich nicht ebenso berechtigt zu leben, wie irgendwelch anderer...? Hatte ich nicht etwa Schultern wie ein Riese und zwei starke Arme zur Arbeit, und hatte ich nicht sogar einen Holzhackerplatz in der Möllerstraße gesucht, um mein tägliches Brot zu verdienen? War ich träge? Und hatte ich mich nicht um Stellen bemüht und Vorlesungen gehört und Zeitungsartikel geschrieben und Nacht und Tag wie ein Verrückter studiert und gearbeitet? Und hatte ich nicht wie ein Geizhals gelebt, von Brot und Milch, wenn ich viel hatte, Brot, wenn ich wenig hatte, und gehungert, wenn ich nichts hatte?“<sup>17</sup>

KNUT HAMSUN beschreibt in seinem autobiographischen Roman *Hunger*, der sein Leben um 1886 schildert, eine Zeit voller Entbehrungen, aber auch den psychischen Verfall und die soziale Absonderung, die mit seiner Armut einherging. So sieht Armut heute in Deutschland meist nicht mehr aus. Auch der „bekannte“ Herr aus der Wirtschaftskrise, der ein Schild vor seinem Bauch trägt: „Nehme jede Arbeit an“, ist heute in einer deutschen Innenstadt schwer vorstellbar. Das bedeutet aber nicht, dass es nicht auch heute Lebenssituationen geben kann, die starke Entbehrung bedeuten, die die ganze Psyche einnehmen und soziale Ausgrenzung und Einsamkeit zur Folge haben können.

### 2.1 Ansätze der Armutsforschung

Aus der Perspektive der Wissenschaft und der Forschung wird die Frage, wie Armut aussieht, weniger Mitgefühl erregend gestellt und beantwortet

---

<sup>17</sup> Hamsun, Knut: *Hunger*, München, 1890/2000, S. 53

als in der Literatur. Es wird versucht, Armut anhand von Kriterien klar zu definieren, damit sie, zum Beispiel international, vergleichbar wird. Verschiedene Forschungsansätze kommen aber zu verschiedenen Kriterien.

Dabei haben die wissenschaftlichen Disziplinen unterschiedliche Herangehensweisen entwickelt, die verschiedenen Aspekte von Armut zu beleuchten. Die Volkswirtschaft behandelt dieses Thema gewöhnlich nur peripher,<sup>18</sup> weil sie sich als außer-moralische Wissenschaft betrachtet, und sich tendenziell nicht auf die Schwierigkeit der (moralischen) Beurteilung von Einkommensverteilungen und Anwendung von Gerechtigkeitskriterien einlassen möchte, die nicht universell gelten können und diskutierbar bleiben.<sup>19</sup> Die Psychologie kann personenbezogene Aspekte von Armut betrachten, wie zum Beispiel die Auswirkungen von Langzeitarbeitslosigkeit auf die psychische Verfassung oder das Selbstbewusstsein. Dabei hebt die Sozialpsychologie insbesondere auf die Wechselwirkung von Gesellschaft und Individuum ab. Untersuchungsgegenstand ist dabei beispielsweise die Stigmatisierung von Armen.<sup>20</sup> Die Sozialmedizin und die Medizinsoziologie können versuchen, Zusammenhänge zwischen Armut und verschiedenen Krankheiten zu erklären.<sup>21</sup> Die Rechtswissenschaften könn(t)en die verschiedenen gesetzlichen Armutsdefinitionen oder zum Beispiel die Interpretation relevanter Menschenrechts- und Grundgesetz-Artikel untersuchen. Führend in der aktuellen Beschäftigung mit der Armut ist aber die *Soziologie der sozialen Ungleichheit*.

---

<sup>18</sup> Samuelson, Paul A. / Nordhaus, William D.: *Volkswirtschaftslehre*, Köln, 1987<sup>8</sup> behandeln das Thema auf 20 von 1470 Seiten, Mankiw, Gregory: *Volkswirtschaftslehre*, Stuttgart, 1999 auf 20 von 850 Seiten. Bei Baßeler, Ulrich / Heinrich, Jürgen / Koch, Walter: *Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft*, Köln, 1995<sup>14</sup> wird Armut im Zusammenhang mit Landwirtschaft in Entwicklungsländern diskutiert.

<sup>19</sup> Galbraith, John K. *Die Entmythologisierung der Wirtschaft*. München, 1987/1990, S. 150f; mit der Problematik beschäftigt sich allerdings die Allokationstheorie und die Wohlfahrtsökonomie; siehe z. B. Sohmen, Eugen: *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen, 1976

<sup>20</sup> Der Klassiker dieser Forschungsrichtung ist Goffman, Erving: *Stigma* Frankfurt / Main, 1975. Ausführlicher dazu auch: Schmid, Susanne / Walliman, Isidor: *Armut: „Der Mensch lebt nicht vom Brot allein“*, Bern, Stuttgart, Wien, 1998, Kap. 7,

<sup>21</sup> Schmid, S. / Wallimann, I. (1995), S. 93f

LEIBFRIED, LEISERING u.a. haben in einer großen Untersuchung *Zeit der Armut*<sup>22</sup> drei verschiedene soziologische Forschungsrichtungen ausgemacht, die sich mit Armut beschäftigen:

- „Die traditionelle Ungleichheitsforschung, die sich mit Klassen und Schichten beschäftigt, und eng mit dem Ursprung der Soziologie im 18. und 19. Jahrhundert verbunden ist.“<sup>23</sup> Diese Forschungsrichtung hat sich aber hauptsächlich der arbeitenden Bevölkerung zugewandt und weniger den häufiger von Armut betroffenen Gruppen der Nicht-Erwerbstätigen.<sup>24</sup>
- Die Randgruppenforschung beschäftigt sich ab den 70ern verstärkt zum Beispiel mit Obdachlosen oder straffälligen Jugendlichen. Sie überschneidet sich mit der oben genannten Sozialpsychologie und betrachtet Biographien von Menschen, die in schwierige Lebenslagen und in Armut geraten sind. Dabei stellt sie schwere Fälle in den Mittelpunkt und betrachtet insbesondere Ursachen schwieriger Lebenslagen und Wege in die Armut, weniger jedoch Wege aus der Armut heraus. Der Blick dieser Forschungsrichtung ist daher auf wenige Aspekte von Armut beschränkt und wenig repräsentativ.<sup>25</sup>
- Eine dritte Forschungsrichtung nennen die Autoren „eher beschreibend und sozialpolitisch als theoretisch orientiert.“<sup>26</sup> Diese Richtung arbeitet „mit Statistiken über Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug und Einkommenslagen.“<sup>27</sup> Anhand dieser Daten werden dann Rückschlüsse auf die Lebensbedingungen der Menschen und auf die Bedeutung von Armut gezogen.

Diese letzte Forschungsrichtung hat in den letzten zehn Jahren einen Aufschwung erlebt. Einer der Gründe dafür ist die Einrichtung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP).<sup>28</sup> Das SOEP ist eine quantitative Repräsentativuntersuchung der Bewohner Deutschlands und ihrer Haushalte. 6.000 Haushalte in Westdeutschland und 2.000 Haushalte in Ostdeutschland werden – in Westdeutschland seit 1984 und in Ostdeutschland seit

---

<sup>22</sup> Leibfried, Stephan / Leisering, Lutz u.a.: *Zeit der Armut*, Frankfurt / Main, 1995; die Studie fasst Ergebnisse des Projekts „Sozialhilfekarrieren“ am sozialwissenschaftlichen Sonderforschungsbereichs 186 der deutschen Forschungsgemeinschaft und am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen zusammen. Ebenda, S. 19

<sup>23</sup> Ebenda, S. 13

<sup>24</sup> Ebenda, S. 13f

<sup>25</sup> Ebenda; zur Biographieforschung siehe ebenda, S. 31

<sup>26</sup> Ebenda

<sup>27</sup> Ebenda

<sup>28</sup> Ebenda, S. 15

1990 – jährlich zu demographischen, sozialen und ökonomischen Belangen befragt.<sup>29</sup> Da die gleichen Personen und Haushalte wiederholt befragt werden, sind dynamische Längsschnittanalysen<sup>30</sup> möglich. Es kann beispielsweise ermittelt werden, wie viele Haushalte weniger verdienen als im Vorjahr oder in welchem Maße sich der Verlust des Arbeitsplatzes auf das Einkommen auswirkt. Die Daten des SOEP sind besonders geeignet, quantitative Aussagen zur Armutssituation in Deutschland zu machen; es können sogar Auswirkungen der Sozial- und der Steuerpolitik identifiziert werden. Der aktuelle Armutsbericht, der von der HANS-BÖCKLER-STIFTUNG, dem DEUTSCHEN GEWERKSCHAFTSBUND und dem PARITÄTISCHEN WOHLFAHRTSVERBAND herausgegeben wird,<sup>31</sup> verwendet die Daten des SOEP um Armut anhand von Einkommenskriterien und anhand der Betroffenheit besonderer Bevölkerungsgruppen, wie Arbeitslose, Alleinerziehende und Behinderte zu untersuchen. Unter der Perspektive der Armutsforschung ist problematisch, dass Anstaltshaushalte (Altersheime, Krankenhäuser, Gefängnisse) nur insoweit im Panel berücksichtigt sind, als Personen, die bereits befragt wurden, in Anstalten umziehen. Repräsentative Aussagen über Anstaltshaushalte können also mit dem SOEP nicht gemacht werden.<sup>32</sup>

Die meisten neueren Untersuchungen integrieren quantitative<sup>33</sup> Untersuchungen und qualitative Forschungsansätze. Quantitative Untersuchungen betrachten beispielsweise die Einkommens- und Lebensverhältnisse (z. B. Wohnraum) mit Hilfe des SOEP oder anderer erhobener Daten; oder sie untersuchen die Einstellungen der Betroffenen mittels formalisierter

<sup>29</sup> Hanesch, Walter / Krause, Peter / Bäcker, Gerhard: *Armut und Ungleichheit in Deutschland*, Reinbek bei Hamburg, 2000, S. 40f

<sup>30</sup> In der Demographie und der Statistik werden solche Untersuchungen Längsschnittanalysen genannt, die Veränderungen von Daten im Zeitablauf betrachten. Querschnittanalysen vergleichen gleichzeitig erhobene Daten.

<sup>31</sup> Hanesch, Walter / Krause, Peter / Bäcker, Gerhard (2000)

<sup>32</sup> Ebenda, S. 41f

<sup>33</sup> Quantitative Untersuchungen werten erhobene Daten (z. B. Aktenanalysen oder Antworten von Fragebogen) mit statistischen Methoden aus. Sie verlangen daher immer große Fallzahlen. „Der zentrale Einwand gegen die Verwendung sog. qualitativer Verfahren zielt darauf ab, dass durch standardisierte Fragebögen, Beobachtungsschemata usw. das soziale Feld in seiner Vielfalt eingeschränkt, nur sehr ausschnittsweise erfasst und komplexe Strukturen zu sehr vereinfacht und zu reduziert dargestellt würden“ (Lamnek, Siegfried *Qualitative Sozialforschung*, Band 1. Methodologie, Weinheim, 1995<sup>3</sup>, S. 4). Qualitative Untersuchungen interessiert mehr „das ‚Wie‘ dieser Zusammenhänge und deren innere Struktur vor allem aus der Sicht der jeweils Betroffenen.“ (Kiefl, Walter /Lamnek, Siegfried: *Qualitative Methoden in der Marktforschung*, in: *Planung und Analyse* 11/12 1984, S. 474, zit. nach Lamnek (1995), S. 4)

Fragebögen. Qualitative Forschungsansätze beleuchten beispielsweise die Hintergründe einiger weniger Betroffener mittels Tiefeninterviews. Auch die bereits genannte Untersuchung an Sozialhilfeempfängern *Zeit der Armut* kombiniert eine quantitative Untersuchung mittels Aktenanalysen zu Dauer und Ursachen des Sozialhilfebezugs mit einer qualitativen Untersuchung zum subjektiven Zeiterleben, zur Zukunftsplanung der Betroffenen und zu weiteren Aspekten.<sup>34</sup> Ein 1994 im Auftrag des BUNDESMINISTERIUMS FÜR FAMILIE UND SENIOREN herausgegebener Abschlußbericht zu *Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit*<sup>35</sup> kombiniert eine quantitative Untersuchung zu den Ursachen und zur Dauer des Sozialhilfebezugs mit Interviews von Betroffenen, von Sachbearbeitern der Sozialverwaltung und Experten. Die Studie *Lebensqualität und Armut in der Schweiz* von LEU, BURRI und PRIESTER<sup>36</sup> und die Studie zur Armut im Kanton Bern *Armut erforschen* von ULRICH und BINDER<sup>37</sup> kombinieren eine Untersuchung der Einkommensverhältnisse und -verteilung der Bevölkerung mit einer weitreichenden Untersuchung der Lebenslage der einkommensschwachen Bevölkerung anhand von Informationen der Sozialverwaltung und Betroffenen-Fragebögen.

Die Ergänzung der quantitativen Untersuchungen durch qualitative Aspekte, die die Sichtweise der Betroffenen berücksichtigen, weist neben einem sich verändernden Wissenschaftsverständnis auch auf ein sich veränderndes Verständnis gegenüber den Betroffenen hin: „Der Arme“ ist nicht nur ein passives Objekt, an dem Hilfe ausgeübt werden kann,<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Leibfried, S. / Leisering, L. u.a. (1995); diese Untersuchung wurde stark kritisiert, da sie die konkrete Lebenssituation der Betroffenen vernachlässigt und da sie im Titel vorgibt *Armut* und ihre Dynamik zu untersuchen, tatsächlich aber Hilfeempfänger untersucht und damit verdeckte Armut vernachlässigt. Untersucht wird nicht die Dynamik von Armut sondern von Sozialhilfeempfang. Auch methodisch wurde diese Untersuchung kritisiert, vor allem wegen der geringen Stichprobengröße in der qualitativen Auswertung. Siehe auch: Wallimann, Isidor: Armut in der Risikogesellschaft, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege* 11+12/96, S. 331 - 333

<sup>35</sup> Jacobs, Herbert / Ringbeck, Anna: *Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Band 31, Stuttgart, Berlin, Köln, 1994

<sup>36</sup> Leu, Robert E. / Burri, Stefan / Priester, Tom: *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Bern, Stuttgart, Wien, 1997<sup>2</sup>

<sup>37</sup> Ulrich, Werner / Binder, Johann: *Armut erforschen*, Zürich, 1998

<sup>38</sup> Dieses klassische Verständnis des Armen spiegelt sich auch wieder in Simmel, Georg: Der Arme, in: ders. *Soziologie. Untersuchung über die Formen der Vergesellschaftung*, Bd. 11, Frankfurt / Main, 1908/1992, S. 512-555

sondern ein Subjekt, das befähigt ist oder befähigt werden kann, sein eigenes Leben zu führen.<sup>39</sup>

In einer Zusammenschau verschiedener Untersuchungen werden nun verschiedene Aspekte der Armut in Deutschland aufgezeigt. Als Ausgangspunkt soll – in Anlehnung an die quantitativen Untersuchungen – eine verlässliche Armutsdefinition dienen.

## 2.2 Definitionen und Ausmaß von Armut

Die große Anzahl von verschiedenen Forschungsansätzen, die in Kapitel 2.1 genannt wurden, führt zu einer Vielzahl von möglichen Definitionen von Armut. Ist Armut beseitigt, wenn ein Mensch nicht hungern muss, gesund ist und ein Dach über dem Kopf hat? Braucht ein kranker Mensch dann aber mehr als ein gesunder? Kann ein Mensch als arm bezeichnet werden, wenn er sich freiwillig entscheidet, von wenig Einkommen zu leben? Ist Armut nicht nur mit Hilfe der sozialen Auswirkungen und Bedingungen wie fehlende Teilhabe am Arbeitsmarkt und an der Gesellschaft zu verstehen? Diese Fragen können nicht eindeutig beantwortet werden, und deshalb ist das Definieren von Armut immer ein pragmatischer Vorgang. Die Definition von Armut legt fest, was als Armut bezeichnet wird und was nicht. Dabei kann Armut eindimensional oder mehrdimensional definiert werden.<sup>40</sup> Eindimensionale Definitionen orientieren sich an einem einzigen Kriterium, gewöhnlich dem Einkommen. Der Münchner Armutsbericht benutzt statt dem Einkommen die Kriterien *Sozialhilfeempfang* und *Wohngeldempfang*; die mit diesen Kriterien ermittelten Ergebnisse werden dann um einen Index für Anspruchsberechtigte vermehrt, die keine Hilfe in Anspruch nehmen.<sup>41</sup> Mehrdimensionale Definitionen versuchen Kriterien festzulegen, die in Kombination Armut bedeuten, da Armut in den verschiedensten Lebensbereichen wirkt. Moderne Konzepte verstehen daher Armut als multiple bzw. kumulierte Deprivation: Die Arbeit, die (Aus-)Bildung, das Wohnen und der Lebensraum, die Ernährung, die Gesundheit, der Zugang zum Recht

---

<sup>39</sup> Leibfried, S. / Leisering, L. u.a. (1995), S. 16

<sup>40</sup> S. a.: Zwick, Michael: „*pantha rhei*“, in: Müller, Siegfried / Otto, Ulrich (Hrsg.): *Armut im Sozialstaat*, Neuwied, Kriftel, Berlin, 1997, S. 56

<sup>41</sup> Zu dem Kriterium *Sozialhilfeempfang* und zur *verdeckten Armut* siehe unten; Landeshauptstadt München, Sozialreferat (Hrsg.): *Münchner Armutsbericht. Fortschreibung '97*, München, 1999



sowie die soziale, die kulturelle und die politische Partizipation sind als Bereiche betroffen und wirken wechselseitig aufeinander ein.<sup>42</sup> Die Anwendung solcher mehrdimensionalen Konzepte ist allerdings bei umfangreichen Untersuchungen an vielen Personen sehr aufwändig.<sup>43</sup>

### 2.2.1 Absolute und relative Armut

Die beiden meistgenannten eindimensionalen Armutsdefinitionen sind die *absolute Armut* und die *relative Armut*. Absolute oder primäre Armut herrscht, wenn „der Betroffene ... seine Grundbedürfnisse an Nahrung, Kleidung, Obdach und Gesundheitspflege nicht befriedigen kann, so dass nach kürzerer oder längerer Frist der Tod durch Hunger, Kälte oder Krankheit eintritt.“<sup>44</sup> Der eingangs zitierte Romanausschnitt von KNUT HAMSUN ist ein Beispiel für einen Menschen, der sich in absoluter Armut befindet. Obwohl absolute Armut in Deutschland als weitestgehend überwunden betrachtet werden kann, wird die Zahl von Obdachlosen, die in äußerster Armut leben, auf 150.000 geschätzt.<sup>45</sup>

*Relative* oder *sekundäre Armut* bedeutet, dass ein Mensch im Verhältnis zu der Gesellschaft, in der er lebt, arm ist. Die Relativität beinhaltet immer schon die Vorstellung, dass Armut nicht alleine *zum Überleben nötige finanzielle Mittel* bedeutet, die für eine Person absolut angegeben werden könnten, sondern dass Armut weitere relative Aspekte umfasst, die in einem Zusammenhang zum durchschnittlichen gesellschaftlichen Leben stehen. Allerdings werden diese Zusammenhänge von den Anwendern des Konzeptes *relative Armut* gewöhnlich nicht theoretisch dargelegt. Die EUROPÄISCHE UNION weist in ihrer Definition immerhin auf den Zusammenhang von fehlenden finanziellen Mitteln und sozialer Ausgrenzung hin: „Verarmte Personen sind Einzelpersonen oder Familien, die über so geringe Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat als Minimum annehmbar ist.“<sup>46</sup> HAUSER argumentiert, dass relative Armut Marginalisierung und

---

<sup>42</sup> Dietz, Berthold: *Soziologie der Armut*, Frankfurt / Main, New York, 1997

<sup>43</sup> S. a. vertiefend zu Definitionen von Armut: ebenda und Schmid, S. / Wallimann, I. (1998), Kap. 3 „Definitionen und Konzepte von Armut“

<sup>44</sup> Hauser, Richard: *Wächst die Armut in Deutschland?* in: Müller, S. / Otto, U. (Hrsg.) (1997), S. 30; vgl. auch: Schmid, S. / Wallimann, I. (1998), S. 23 und: Zwick, M. (1997)

<sup>45</sup> Hauser, R. (1997), S. 30

<sup>46</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION, zitiert nach Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 461, s. a. Schmid, S. / Wallimann, I. (1998), S. 39

Ausschließung bedeutet.<sup>47</sup> SCHMID und WALLIMANN verweisen auf „verschiedene Lebenslagen, die unterschiedliche Lebenschancen beinhalten,“<sup>48</sup> Für Untersuchungen muss das sogenannte *Lebenslagenkonzept* operationalisiert werden. TOWNSEND versucht beispielsweise gesellschaftliche Normen in „zwölf Bereichen des persönlichen, privaten und öffentlichen Lebens wie Ernährung, Kleidung, Wohnverhältnisse, Wohnumgebung, soziale Sicherungen, familiäre Situation, Bildung und soziale Beziehung“<sup>49</sup> zu messen und mittels Indikatoren die soziokulturelle Integration zu quantifizieren.

Obwohl also das Konzept der relativen Armut ideell gerade auch nicht-monetäre Aspekte umfasst, wird sie doch häufig eindimensional und mittels des Einkommens gemessen.<sup>50</sup> Als relative Armutsgrenze kann das *soziokulturelle Existenzminimum* dienen: Es gibt an, welche Ressourcen ein Mensch braucht, damit neben dem Überleben auch die Teilhabe an der Gesellschaft und am kulturellen Leben gesichert wird. Auch die Idee des soziokulturellen Existenzminimums wird häufig auf die Ermittlung eines ausreichenden Geldbetrages, und damit auf eine Dimension reduziert.<sup>51</sup> Die beschränkten finanziellen Mittel sind aber bei der Untersuchung der relativen Armut und des soziokulturellen Existenzminimums immer nur als ein Indikator zu verstehen, der neben Einkommensarmut auch weitere Armutsaspekte bedeutet.

### 2.2.2 Das 50%-Kriterium der Armutsdefinition

Benutzt man nun das Einkommen als Kriterium – man spricht dann von einem *Ressourcenkonzept* – stellt sich die Frage, ab welchem Einkommensniveau man von Armut sprechen kann. Zwei Ausprägungen dieses Kriteriums werden häufig verwendet: Das 50%-Kriterium und der Sozialhilfebezug. Das 50%-Kriterium besagt, dass jemand in relativer Armut lebt, wenn er über weniger als die Hälfte des durchschnittlichen

---

<sup>47</sup> Hauser, R. (1997), S. 30

<sup>48</sup> Schmidt, S. / Wallimann, I. (1998), S. 25f

<sup>49</sup> Ebenda, 24f

<sup>50</sup> Ebenda, 25

<sup>51</sup> Eine genaue Definition bietet Ulrich, Werner / Binder, Johann (1998), S. 378: „Soziales Existenzminimum: das minimale Ausmaß der Verfügung über Ressourcen und der Teilhabe an kulturellen Errungenschaften, das einer Person unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Lebenslage ein selbstständiges und würdiges Leben erlaubt; zu unterscheiden vom physischen Subsistenzminimum. In der Diskussion um ein garantiertes Mindesteinkommen ist zunehmend eine Monetarisierung des Konzepts zu beobachten [...]“

Nettoeinkommens oder weniger als die Hälfte des Medianeinkommens<sup>52</sup> zur Verfügung hat.<sup>53</sup> Das 50%-Kriterium schlägt auch die EUROPÄISCHE KOMMISSION – trotz ihrer breiteren Armutsdefinition – vor.<sup>54</sup> Allerdings soll es für jedes Land in Europa getrennt ermittelt werden. Der durchschnittliche Nettolohn bzw. das durchschnittliche Nettogehalt pro Arbeitnehmer betrug 1998 in Deutschland 2.660,- DM.<sup>55</sup> Das durchschnittlich verfügbare Einkommen betrug in Deutschland pro Kopf 2.430,- DM.<sup>56</sup>

Das 50%-Kriterium besagt also, dass eine allein stehende Person, die weniger als 1.215,- DM zur Verfügung hat, in relativer Armut lebt. Dieser Betrag wird *Bedarf* genannt, er legt die *Armutsgrenze* fest. Da sich beim Wirtschaften in einem gemeinsamen Haushalt Einsparungen durch Größenvorteile<sup>57</sup> ergeben, wird der Bedarf von einer zweiten und weiteren Personen eines Haushaltes geringer angesetzt. Er errechnet sich gewöhnlich durch eine Gewichtung des Bedarfes einer allein stehenden Person beziehungsweise eines Haushaltvorstandes mit 1, mit 0,7 für jeden weiteren Erwachsenen beziehungsweise jedes Kind über 14 Jahren und 0,5 pro Kind unter 14 Jahren. Dieses Verfahren nennt sich Äquivalenz-Gewichtung, es handelt sich um eine Modellannahme, die die Einkommensverteilung innerhalb der Familie ausblendet.<sup>58</sup> Errechnet man den äquivalenzgewichteten, durchschnittlichen Bedarf für einen Haushalt mit Mutter, Vater und zwei Kindern, so wird der Bedarf einer allein

<sup>52</sup> In jüngerer Zeit wird die Armutsgrenze verstärkt bei 50% des Medianeinkommens festgelegt. Dieser Wert gibt das Einkommen an, das unterhalb des niedrigsten Einkommens der 50% Haushalte mit höherem Einkommen und oberhalb des höchsten Einkommens der 50% Haushalte mit niedrigem Einkommen liegt. Dieses Maß bezieht sich als sogenanntes Lagemaß auf die Reihenfolge der Haushalte. Es ändert sich nicht dadurch, dass beispielsweise in den Haushalten mit den höchsten Einkommen mehr oder weniger Einkommen erzielt wird. Siehe z. B. Leu, R. E. / Burri, S. / Priester, T. (1997), S. 13, 37

<sup>53</sup> Hauser, R. (1997), S. 31, Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 51;

<sup>54</sup> Schmid, S. / Wallimann, I. (1998), S. 39

<sup>55</sup> Das verfügbare Einkommen aus Nettolöhnen und -gehältern betrug 1998 1.021.717 Millionen DM. Es wurde von 32,005 Mio. abhängig Erwerbstätigen verdient; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Statistisches Taschenbuch 2000*, Bonn, 2000

<sup>56</sup> Die Bevölkerung in Deutschland (82,029 Mio. Menschen) verdienten 2.392.780 Millionen DM (inkl. Vermögenseinkommen und Übertragungen), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000)

<sup>57</sup> In der Volkswirtschaftslehre werden solche Einsparungen durch Größenvorteile – in diesen und anderen Zusammenhängen – „economies of scale“ genannt.

<sup>58</sup> Siehe zur sogenannten *Pool-Annahme* z. B. Heitzmann, Karin: Armut ist weiblich! – Ist Armut weiblich? in: diess. / Schmidt, A. (Hrsg.) (2001), S. 129 und Leu, R. E. / Burri, S. / Priester, T. (1997), S. 27, unter Angabe weiterer Quellen.

stehenden Person mit  $1+0,7+0,5+0,5=2,7$  multipliziert. Nach dem 50%-Kriterium lebten 1998 sechs Millionen Menschen, das sind 9,5% der deutschen Bevölkerung, in Armut. Diese Armutsquote betrug 1988 10,1%, 1994 9,4% und 1997 9,1%.<sup>59</sup> Problematisch an diesem Ansatz ist, dass Armut nicht nur fehlende finanzielle Mittel bedeutet und nicht nur durch diese Mittel beseitigt werden kann. Dies berücksichtigen Armutskriterien des Lebenslagenkonzepts:

### 2.2.3 Armutskriterien des Lebenslagenkonzepts

Das Lebenslagenkonzept definiert zentrale Lebensbereiche, in denen Armut bestehen kann, die von Armut betroffen sein können und von denen Armut ausgehen kann. Die Zusammenhänge zwischen diesen Lebensbereichen sind sehr komplex, denn eine schlechte Gesundheit oder eine belastende Wohnsituation können Ausgangspunkt oder Folge von Armut sein, aber auch selbst Armut bedeuten. Die genauen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Lebensbereichen müssen allerdings nicht unbedingt vor jeder Untersuchung theoretisch geklärt werden und können teilweise erst aus den Ergebnissen abgeleitet werden. Neben die objektiven Faktoren der verschiedenen Bereiche (wie *Wohnsituation, Ausbildung, Bildung, Gesundheit, soziale Netzwerke, finanzielle Situation*) können auch subjektive Faktoren treten, wie zum Beispiel die *Zufriedenheit mit der Wohnsituation* oder dem Arbeitsplatz oder Fragen zum allgemeinen subjektiven Wohlbefinden. Die Finanzen (Einkommen, Ausgaben, Konsum, Zufriedenheit mit dem Einkommen) können auch einen solchen Lebensbereich darstellen; Lebenslagenkonzept und Ressourcenkonzept sind insofern nicht völlig voneinander zu trennen.<sup>60</sup> Es konnte in verschiedenen Untersuchungen sogar festgestellt werden, dass die finanzielle Ressourcenausstattung den mit Abstand wichtigsten Armutsindikator darstellt.<sup>61</sup>

Im Lebenslagenkonzept wird Armut als eine extreme Ausprägung verschiedener sozio-ökonomischer Unterschiede angesehen.<sup>62</sup> Wie beim Ressourcenkonzept ist beim Lebenslagenkonzept die Definition von Armut ein pragmatischer Vorgang.<sup>63</sup> Gewöhnlich wird für jeden Lebensbereich

---

<sup>59</sup> Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 67

<sup>60</sup> Leu, R. E. / Burri, S. / Priester, T. (1997), S. 19

<sup>61</sup> Ebenda, S. 20

<sup>62</sup> Ebenda, S. 43

<sup>63</sup> Ebenda, S. 19

ein Mindestniveau definiert. „Als arm wird eine Person dann eingestuft, wenn sie in verschiedenen Bereichen nicht mit der Mindestausstattung versorgt ist. In der Regel geht mit einer Unterschreitung mehrerer derartiger Mindeststandards gesellschaftliche Ausgrenzung einher.“<sup>64</sup>

Untersuchungen zur Lebenslage können auf verschieden Weise mit Untersuchungen nach dem Ressourcenkonzept verbunden werden. Die bereits erwähnte, umfassende, schweizer Armutsstudie von LEU, BURRI und PRIESTER wertet mittels eines ressourcenorientierten Ansatzes und unter paralleler Verwendung verschiedener Armutsgrenzen<sup>65</sup> Daten der Finanzverwaltung und Sozialverwaltung aus,<sup>66</sup> um die Armutsbevölkerung zu identifizieren. Gleichzeitig wurden die Lebenslagen einer repräsentativen Stichprobe der Bevölkerung mit Hilfe von Fragebögen untersucht und die Ergebnisse mit den anderen erhobenen Daten verknüpft.<sup>67</sup> Die Bereiche *Wohnsituation, Arbeit und Ausbildung, Soziale Herkunft, Private Netzwerke, Subjektives Wohlbefinden, Gesundheit, Finanzielle Situation, Demographie* und *Bewältigungsstrategie* wurden festgelegt und jeweils in weitere Dimensionen unterteilt.<sup>68</sup> Zu diesen Bereichen und Dimensionen wurden objektive und subjektive Fragen gestellt. Mit dieser Methode konnten einerseits die Lebenslagen der armen Bevölkerung mit den Lebenslagen der restlichen Bevölkerung verglichen werden, andererseits konnte festgestellt werden, wie sich die Armutsbevölkerung zusammensetzt, in welchen Lebens- und Problemlagen sie sich befindet und wie sie diese selber einschätzt.

Hier kann nur ein Teil der Ergebnisse dieser umfangreichen Studie zusammenfassend dargestellt werden:

- Geht man vom halben Durchschnittseinkommen als Armutsgrenze aus, so lag 1992 die Armutsquote der Schweiz bei 10,1%, verwendet man das halbe Medianeinkommen,<sup>69</sup> so ergibt sich eine Armutsquote von

---

<sup>64</sup> Ebenda, S. 18f; s. a. S. 47

<sup>65</sup> Armutsgrenze der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Anspruchsberechtigungsgrenze für Ergänzungsleistungen sowie 50% des verfügbaren Median- und 50% des verfügbaren Durchschnittseinkommens

<sup>66</sup> Solche Daten, die zusätzlich zu einer direkten Befragung erhoben werden, werden *sekundärstatistisch* genannt. Leu, R. E. / Burri, S. / Priester, T. (1997), S. 40

<sup>67</sup> Ebenda, S. 108, 122

<sup>68</sup> Die Wohnsituation als Bereich erhält beispielsweise die Dimensionen *Wohnqualität, Wohnstatus, Kosten der Wohnversorgung* und *Zufriedenheit mit dem Wohnen*

<sup>69</sup> Siehe Fn 52

6,6%.<sup>70</sup> Die subjektive Armutsquote, also die Armutsquote, die durch die Einschätzung eines notwendigen Einkommens von der Gesamtbevölkerung festgelegt wird, lag bei 10,1%.<sup>71</sup>

- Bezüglich der Wohnqualität konnte eine hohe Belegungsdichte der ausländischen Wohnbevölkerung, von Familien mit Kindern und Einkommensschwachen nachgewiesen werden. Sie haben oft weniger als ein Zimmer pro Person zur Verfügung und erleben dies auch subjektiv als Beeinträchtigung.<sup>72</sup>
- Die Erstausbildung ist nicht nur für die Berufs- und Karrierechancen ausschlaggebend, sondern auch für die „Möglichkeiten der gesellschaftlichen und kulturellen Partizipation.“<sup>73</sup> Zwischen den Bevölkerungsgruppen bestehen erhebliche Bildungsunterschiede, die mit der sozialen Herkunft in Beziehung stehen. Daran ändern auch Weiterbildungsangebote wenig, werden sie doch vor allem von Bessergebildeten wahrgenommen.<sup>74</sup>
- In den Jahren 1982 - 1992 waren 13% der schweizer Bevölkerung mindestens einmal arbeitslos gewesen. Ein Siebtel von den Betroffenen wurde aus der Arbeitslosenversicherung „ausgesteuert“.<sup>75</sup> Vom Risiko arbeitslos zu sein sind insbesondere die ausländische Wohnbevölkerung, allein stehende Männer, Personen mit niedrigem Bildungsniveau oder abgebrochener Ausbildung betroffen. Bewohner der französischen und italienischen Schweiz sind einem höheren Risiko arbeitslos zu werden ausgesetzt.<sup>76</sup>
- Bezüglich der sozialen Netzwerke konnte gezeigt werden, dass insbesondere die ausländische Wohnbevölkerung sowie Personen mit niedrigem Bildungsniveau, Erwerbslose und (ältere) Alleinstehende über ein eingeschränktes soziales Beziehungsgeflecht verfügen. Die Betroffenen sind eher einsam als unzufrieden. LEU, BURRI und PRIESTER schließen: „Gerade diejenigen sind betroffen, die sich in einer wenig vorteilhaften Situation befinden und auf zusätzliche Unterstützung bei der Bewältigung von Problemen angewiesen wären.“<sup>77</sup>

---

<sup>70</sup> Leu, R. E. / Burri, S. / Priester, T. (1997), S. 116

<sup>71</sup> Ebenda

<sup>72</sup> Ebenda, S. 429

<sup>73</sup> Ebenda, S. 430

<sup>74</sup> Ebenda

<sup>75</sup> Ebenda; in der Schweiz und in Österreich bezeichnet *Aussteuern*, dass eine Sozialversicherung nach einer Dauer des Bezugs nicht mehr zuständig ist.

<sup>76</sup> Ebenda, S. 431

<sup>77</sup> Ebenda, S. 433

- Im Bereich *Probleme* und *Problembewältigung* konnte die Kumulation von Problemen objektiv und subjektiv nachgewiesen werden: „Rund zwei Drittel der Befragten geben an, keine Probleme zu haben, während knapp jeder Dritte von zwei oder mehr Problemen betroffen ist. Probleme treten also oft kumuliert auf, wobei gewisse Problemkumulationen häufiger sind als andere.“<sup>78</sup> Zwei Problemsphären, die wenig zusammenhängen, wurden identifiziert. Einerseits treten psychische und zwischenmenschliche Probleme, sowie Suchtprobleme häufig zusammen auf. Andererseits treten Probleme zusammen auf, die mit der Außenwelt zusammenhängen, wie finanzielle Probleme, Arbeitsplatz- und Wohnprobleme sowie Schwierigkeiten mit den Behörden. Zur Bewältigung von Problemen wurde deutlich häufiger die Hilfe von Freunden, Verwandten und Arbeitskollegen in Anspruch genommen als professionelle Hilfe.<sup>79</sup>

Die Problemkumulation wurde weiter untersucht. Bei Menschen, die unterhalb der benutzten Armutsgrenze leben, treten „neben finanziellen Problemen ... vermehrt Wohnungsüberbelegungen, Phasen von Erwerbslosigkeit, Beeinträchtigungen des Gesundheitszustandes sowie Defizite in den Sozialbeziehungen auf.“<sup>80</sup> Neben Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, konnten noch andere Problemgruppen identifiziert werden:

- Die ausländische Wohnbevölkerung ist nur leicht überdurchschnittlich von Armut betroffen, aber vermehrt von Wohnproblemen, Erwerbslosigkeit und subjektiven Beeinträchtigungen.
- „Erwerbslose zeigen vor allem bei den subjektiven Problemen eine hohe Betroffenheit. 38% sind mit dem Leben unzufrieden, Ängste und Sorgen sowie Gefühle des Unglücklichseins sind in dieser Gruppe weit verbreitet. Die objektiven Probleme weisen insbesondere bei den Gesundheitsproblemen und bei der wirtschaftlichen Schwäche hohe Werte auf.“
- Betrachtet man die Sozialhilfeempfänger in der Schweiz, so zeigt sich, dass sie die Gruppe bilden, die am häufigsten von Erwerbslosigkeit und von Armut betroffen ist. „Sie haben vermehrt Gesundheitsprobleme und weisen bei sämtlichen subjektiven Problemindikatoren die höch-

---

<sup>78</sup> Ebenda

<sup>79</sup> Ebenda

<sup>80</sup> Ebenda, S. 435

sten Werte auf. Die Gruppe der Sozialhilfeempfänger ist am stärksten von der Problemkumulation betroffen.“<sup>81</sup>

Hier setzen andere Untersuchungen an. Sie benutzen von vorne herein den Sozialhilfebezug als Armutskriterium.

#### **2.2.4 Sozialhilfebezug als Armutskriterium**

Eine andere Möglichkeit einer quantitativen Definition stellt der Sozialhilfebezug dar. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Sozialhilfe in Deutschland aus zwei verschiedenen Arten der Hilfe besteht, der *Hilfe zum Lebensunterhalt* und der *Hilfe in besonderen Lebenslagen*.<sup>82</sup> Die Hilfe zum Lebensunterhalt sind die Leistungen, die Bedürftige bekommen, um davon ihr tägliches Leben zu bestreiten. Sie wird auch *Sozialhilfe im engeren Sinne* genannt. Die Hilfe in besonderen Lebenslagen umfasst unter anderem die Eingliederungshilfe für Behinderte, die Blindenhilfe, die Hilfe zur Pflege, die Altenhilfe und die Hilfe zur Überwindung besonderer Schwierigkeiten;<sup>83</sup> sie wird oft von Menschen bezogen, die in sozialen Einrichtungen leben (und soziale Einrichtungen werden über sie finanziert), und sie führt zu staatlichen Ausgaben in ungefähr doppelter Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt. Bezieher der Hilfe in besonderen Lebenslagen (in und außerhalb von Einrichtungen) erhalten unter Umständen noch zusätzlich Hilfe zum Lebensunterhalt. Gewöhnlich werden aber nur die Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen unter Armutsaspekten untersucht, nicht die Empfänger der Hilfe in besonderen Lebenslagen, die zu einem großen Teil in Einrichtungen leben, nur ein Taschengeld bekommen, und mit großer Wahrscheinlichkeit arm sind.<sup>84</sup> Der Bezug von Sozialhilfe und insbesondere von Hilfe zum Lebensunterhalt ist an

---

<sup>81</sup> Ebenda, S. 436ff

<sup>82</sup> Bedeutet die Unterscheidung in *Hilfe in besonderen Lebenslagen* und *Hilfe zum Lebensunterhalt*, dass Menschen die Recht auf „Hilfe zum Lebensunterhalt“ bekommen, nicht in einer besonderen Lebenslage sind? Einerseits funktionieren diese Begriffe ganz im Sinne der weiter unten diskutierten Missbrauchsdebatte, da sie den Anschein einwecken können, dass der Bezug der Hilfe zum Lebensunterhalt keine besondere Lebenslage darstellen. Juristisch gesehen kommt es aber nur auf die klare inhaltliche Abgrenzung der Begriffe an.

<sup>83</sup> BSHG (=Bundessozialhilfegesetz), Abschnitt 3. Hilfe zum Lebensunterhalt.

<sup>84</sup> Das Thema der Armut in Einrichtungen und in besonderen Lebenslagen nach dem BSHG wurde bisher wenig untersucht (Hauser, R. (1997), S. 37). Bei Zwick, M. (1997), S. 57 erhöht sich die Armutsquote unter Einbeziehung dieser Hilfeempfänger erheblich. Empfänger von Sozialhilfe in Einrichtungen müssen leider in dieser Studie unberücksichtigt bleiben.



strenge gesetzliche Voraussetzungen geknüpft: Hilfeempfänger dürfen nicht über ein nennenswertes Vermögen verfügen. Bei der Einkommens- und Vermögensprüfung werden *Einsatzgemeinschaften* gebildet. Ehegatten, Eltern und Kinder sind vorrangig zum Unterhalt einer bedürftigen Person verpflichtet. Bei unverheirateten Lebenspartnern, die in einer *eheähnlichen Gemeinschaft* leben, wird das Einkommen des einen auf den Bedarf des anderen angerechnet.<sup>85</sup>

Die Verwendung des Kriteriums *Empfang der Hilfe zum Lebensunterhalt* wirft wissenschaftlich einige Probleme auf. Setzt nämlich der Staat die Schwelle, ab der Leistungen beansprucht werden können (Sozialhilfe-Niveau), niedriger, so gibt es nicht etwa mehr Arme, sondern weniger;<sup>86</sup> der Staat hat also die Möglichkeit, Armut definitorisch verschwinden zu lassen. Das Sozialhilfe-Niveau kann auch schwerlich als Ergebnis einer von breiten Bevölkerungsschichten getragenen Diskussion über das Niveau von Sozialhilfe-Leistungen gelten, da man – allein wegen der Unübersichtlichkeit des Themas – nicht davon ausgehen kann, dass es eine solche öffentliche Diskussion gibt, die sich dann in der Festsetzung der Leistungen widerspiegeln würde.<sup>87</sup> Ein weiteres Problem des Sozialhilfebezugs als Armutskriterium ergibt sich, wenn die Anzahl armer Menschen mit diesem Kriterium festgestellt werden soll, da nicht jeder, der ein Recht auf Sozialhilfe hat, diese auch tatsächlich beantragt.<sup>88</sup>

Der notwendige Lebensunterhalt muss das soziokulturelle Existenzminimum abdecken, um der Forderung des Grundgesetzes nach Menschenwürde<sup>89</sup> gerecht zu werden. Das soziokulturelle Existenzminimum stellt also den Mindestbetrag, die Untergrenze, der Hilfe zum Lebensunterhalt dar. Gleichzeitig muss bei der Festlegung der Sozialhilfe-Leistungen das Lohnabstandsgebot befolgt werden, das besagt, dass die durchschnittlichen Leistungen eines Ehepaares mit drei Kindern unterhalb der monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen bleiben müssen.<sup>90</sup> Das Lohnabstandsgebot legt also theoretisch

---

<sup>85</sup> S. a.: - zum Nachrang der Sozialhilfe: §2 BSHG, - zum Vorrang von Kindern und Eltern: §11 BSHG, - zur Haushaltsgemeinschaft: BSHG §16, - zur eheähnlichen Gemeinschaft: §11 Abs. I, S. 2 BSHG i. V. m. §122 BSHG, - zur Rechtsprechung: Brühl, Albrecht, *Mein Recht auf Sozialhilfe*, München, 1996<sup>13</sup>

<sup>86</sup> Schmid, S. / Wallimann, I. (1998), S. 33

<sup>87</sup> Vgl. Bäcker, Gerhard (1997), S. 111

<sup>88</sup> Auf dieses Problem wird noch am Ende dieses Kapitels genauer eingegangen.

<sup>89</sup> Art. 1 Abs. 1 GG und §1 Abs. 2 S. 1 BSHG

<sup>90</sup> BSHG §22 Abs. 4

die Obergrenze der Hilfe zum Lebensunterhalt fest. Tatsächlich ist aber durch die Gesetze in keinem Fall garantiert, dass die Obergrenze für die Bemessung der Hilfe zum Lebensunterhalt tatsächlich oberhalb der Untergrenze liegt, da ja die Löhne nicht in Hinblick darauf festgesetzt werden, dass damit das soziokulturelle Existenzminimum des Arbeitnehmers und seiner Familie erreicht wird. Da in den letzten Jahren insbesondere die realen Löhne im Niedriglohnsektor kaum angestiegen sind, wird es immer wahrscheinlicher, dass die theoretische Obergrenze unter die theoretische Untergrenze sinkt.<sup>91</sup> Das Lohnabstandsgebot entbehrt dann jeder Logik.<sup>92</sup>

Das Lohnabstandsgebot gibt immer wieder Anlass zu politischen Diskussionen, in denen es darum geht, ob die Sozialhilfe missbraucht wird, weil die Aufnahme einer Arbeit nicht zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt. Vor dieser Empfänger-Strategie liegt aber immer auch der im Gesetz festgeschriebene Vorrang der Selbsthilfe durch Arbeit,<sup>93</sup> der regelmäßig auch dadurch geprüft wird, dass das Sozialamt die Meldung des Arbeitsamtes fordert.<sup>94</sup> Das Argument des Missbrauchs wird weiter unten noch untersucht.

Der „notwendige Lebensunterhalt umfasst besonders Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehören in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.“<sup>95</sup> Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt besteht aus einem Regelsatz, der für jedes Bundesland getrennt festgelegt wird und 1999/2000 zwischen 522,- DM und 548,- DM betrug,<sup>96</sup> sowie aus einem Mehrbedarf (z. B. für werdende Mütter oder

---

<sup>91</sup> Ein Forschungsbericht der Bundesregierung hat festgestellt, dass es augenblicklich schon darüber liegt: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): *Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen*, Bonn, 1999

<sup>92</sup> Vgl. Hanesch, Walter: Sozialhilfe und Niedrigeinkommen. Empirische Befunde und politische Strategien, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 3/1995, S. 183 - 195

<sup>93</sup> §1 BSHG, §2 BSHG Abs. 1 „Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann...“, §18 BSHG Abs. 1 „Jeder Hilfesuchende muss seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen.“ Zu Sanktionsmöglichkeiten s. a. weiter unten im Text

<sup>94</sup> Jacobs, H. / Ringbeck, A. (1994), S. 43

<sup>95</sup> BSHG §12 Abs. 1

<sup>96</sup> Verordnung zur Durchführung des §22 des BSHG (Regelsatzverordnung); Regelsätze nach §22 des BSHG.

Mütter mit kleinen Kindern). Zusätzlich werden die Unterkunftskosten, also gewöhnlich die Mietkosten, übernommen.

HANESCH, KRAUSE und BÄCKER errechnen für 1998 aus den Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und seiner Verordnungen einen durchschnittlichen notwendigen Lebensunterhalt (Gesamtbedarf unter Berücksichtigung einer durchschnittlichen Miete, ohne Einmalleistungen)

- für einen Alleinstehenden in Höhe von 1.066,- DM
- für ein Ehepaar mit einem Kind in Höhe von 2.125,- DM
- für ein Ehepaar mit zwei Kindern in Höhe von 2.550,- DM
- für ein Ehepaar mit drei Kindern in Höhe von 2.981,- DM
- für eine allein erziehende Mutter mit einem Kind 1.751,- DM.<sup>97</sup>

Der tatsächliche Bedarf pro Empfänger-Haushalt betrug 1998 durchschnittlich nur 1.678,-DM. Bei der Berechnung der Leistung wird (fast jedes) weitere verfügbare Einkommen vom Bedarf abgezogen, so dass oft nur *Aufstockungs-Sozialhilfe* bezahlt wird, das heißt, eine *ergänzende Unterstützung*<sup>98</sup> in einer Höhe, die den Abstand zwischen dem Einkommen und dem Bedarf abdeckt. Pro Empfänger-Haushalt wurden durchschnittlich 868,- DM Einkommen angerechnet und 810,- DM an *Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen* ausbezahlt,<sup>99</sup> insgesamt 19,857 Milliarden DM im Jahre 1998.<sup>100</sup>

1998 erhielten fast 3,5% der Bevölkerung *laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen*. Das sind 2,9 Millionen Menschen, die in 1,5 Millionen Haushalten leben.<sup>101</sup> Die Anzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt steigt seit 1968 jährlich an. 1982 erhielten erstmals mehr als eine Million Menschen an einem Stichtag<sup>102</sup> Sozialhilfe (1,4% der Bevölkerung). 1991 waren es alleine in den alten Bundesländern schon zwei Millionen (2,8% der Bevölkerung).<sup>103</sup> Nur im Jahre 1994 war die Zahl der Sozialhilfeempfänger wegen der Einführung

---

<sup>97</sup> Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 136, vgl. auch Statistisches Bundesamt (2000a), S. 42

<sup>98</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1999)

<sup>99</sup> Statistisches Bundesamt (2000a), S. 41

<sup>100</sup> Ebenda, S. 112

<sup>101</sup> Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 127

<sup>102</sup> Die offizielle Sozialhilfestatistik zählt die Empfänger am Stichtag 31.12. Über ein Jahr gesehen haben natürlich noch viel mehr Menschen (teilweise eben nur kurzfristig) Sozialhilfe erhalten.

<sup>103</sup> Statistisches Bundesamt (2000a), S. 132

des Asylbewerbergesetzes<sup>104</sup> rückläufig. Rund 450.000 Personen fielen durch dieses Gesetz aus der Sozialhilfe,<sup>105</sup> da Asylsuchende und Geduldete nun nicht mehr Sozialhilfe bekamen, sondern durch ein eigenes Gesetz versorgt wurden. Dies illustriert auch die oben aufgestellte Behauptung, dass die Anzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nur in begrenztem Maße die Größe der Armutsbevölkerung beschreiben kann und dass die Anzahl überdies manipulierbar ist. Auf alle Fälle muss bedacht werden, dass neben Sozialhilfeempfängern noch viele andere Menschen ein Einkommen in Höhe des durchschnittlichen Bedarfsniveaus oder darunter haben: beispielsweise Asylsuchende und Geduldete (über 100.000 jährlich), Studenten und Schüler, die generell nur Leistungen nach dem BAföG beziehen können<sup>106</sup> (1998 erhielten durchschnittlich 225.000 Studierende und 116.000 Schüler in eigenen Haushalten zusammen 2,3 Milliarden DM Ausbildungsförderung<sup>107</sup>). 495.260 weitere Hilfeempfänger lebten in Einrichtungen, 70.895 davon beziehen auch Hilfe zum Lebensunterhalt.<sup>108</sup>

Hinzu kommen Menschen, die ihr Recht auf Hilfe zum Lebensunterhalt nicht geltend machen. Verschiedene Untersuchungen kommen zum Schluss, dass zwischen 30% und 60% der Berechtigten keine Sozialhilfe beziehen.<sup>109</sup> Auf einen Empfänger von Leistungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt kommen also etwa ein bis zwei weitere Berechtigte, die keine

<sup>104</sup> Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30.6.1993, In Kraft getreten am 1.11.1993; die Einführung des Sozialgesetzbuches (SGB) Elftes Buch (XI). Soziale Pflegeversicherung durch das Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos in der Pflegebedürftigkeit vom 26.5.1994 mit Leistungen ab dem 1.4.1995 hatte einen weniger gravierenden Einfluss. (Statistisches Bundesamt (1999), S. 212)

<sup>105</sup> Statistisches Bundesamt: *Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe Band 365, Bonn, 2000, S. 212

<sup>106</sup> BSHG §26

<sup>107</sup> Statistisches Bundesamt (2000), S. 80f

<sup>108</sup> Zu Hilfeempfängern in Einrichtungen s. a. Fn. 84 und Statistisches Bundesamt (2000a), S. 62

<sup>109</sup> Ältere Untersuchungen sprechen von 30%-50% der Nicht-Inanspruchnahme: Hauser, Richard (1997), S. 44; Hauser, Richard: Die Diskussion um die Reform der Sozialhilfe, *Wirtschaftsdienst*, 1995, 75. Jg., S. 429 - 433; Leibfried, S. / Leisering, L. u.a. (1995), S. 32 u. S. 282. Neuere Untersuchungen, darunter eine, die den SOEP auswertet (Kayser, Hilke / Frick, Joachim R.: *Take it or leave it: (Non)Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany*, DIW Discussion Papers No. 210, Berlin, 2000) kommen sogar zu dem Schluss, dass 50% bis über 60% der Berechtigten keine Sozialhilfe beziehen (Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 143). Zu einer noch höheren Quote kommt – allerdings in einer nicht repräsentativen Studie über Frankfurt – Roth, Rainer: *Über den Lohn am Ende des Monats*, Frankfurt / Main, 1998<sup>2</sup>.

Leistungen beziehen. Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme sind Scham – man spricht dann von *verschämter Armut*<sup>110</sup> –, Unwissenheit und falsche Informationen durch die Sozialämter.<sup>111</sup> Menschen, die die Sozialhilfe trotz eines Anspruchs nicht beantragen und erhalten, leben in jedem Fall unter dem staatlich definierten Bedarfsniveau. Man spricht hier von *verdeckter* oder *latenter Armut*.<sup>112</sup> Eine neuere Untersuchung für Berlin geht davon aus, dass dort neben 270.000 Sozialhilfeempfängern 300.000 Menschen in verdeckter Armut leben.<sup>113</sup> Unter der Annahme, dass 30% bis über 60% der Berechtigten keine Sozialhilfe beziehen – also die 2,9 Millionen Bezieher nur 70% bzw. weniger als 40% der Anspruchsberechtigten darstellen – ergibt sich eine Anzahl von 4,14 Millionen bzw. von über 7,24 Millionen Berechtigten, die 5% bzw. 8,75% der Bevölkerung darstellen. Diese Quote der Sozialhilfeberechtigten rückt nun in die Nähe der oben genannten Armutsquote nach dem 50%-Kriterium von 9,5%. HANESCH, KRAUSE und BÄCKER zeigen, dass die Armutsquote nach dem 50%-Kriterium und das Bedarfsniveau der Sozialhilfe sehr nahe beieinander liegen. Für Ehepaare liegt die Armutsquote nach dem 50%-Kriterium ca. 12% über dem Bedarfsniveau, für Alleinlebende und Alleinerziehende liegt die Armutsquote nach dem 50%-Kriterium leicht unter dem Bedarfsniveau der Sozialhilfe.<sup>114</sup> Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Gewährung von Sozialhilfe neben dem niedrigen Einkommen noch an andere Bedingungen gebunden ist.<sup>115</sup> Unklar ist augenblicklich noch, wieso sich die beiden Kriterien so unterschiedlich entwickeln, also die Sozialhilfequote steigt, während die Armutsquote tendenziell gleich bleibt.<sup>116</sup>

Fazit: Sowohl das 50%-Kriterium als auch der Sozialhilfeempfang stellen zwei leicht kritisierbare, aber auch leicht operationalisierbare Armutskriterien dar. In Deutschland leben nach diesen Kriterien mindestens

<sup>110</sup> Zwick, M. (1997), S. 60

<sup>111</sup> Leibfried, S. / Leisering, L. u.a. (1995), S. 311 nennen das euphemistisch „restriktive Informationspolitik“, es handelt sich aber um gesetzeswidrige Praktiken, da die Ämter ihrer Aufklärungs-, Beratungs- und Auskunftspflicht nicht nachkommen (nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) – Allgemeiner Teil, §13 - §15 SGB I.; siehe: Arbeitsgemeinschaft TuWas (1998), S. 32) und Fehler in der „Ausführung der Sozialleistungen“ begehen (§17 SGB I; zur Rechtslage siehe: Brühl, A. (1996), S. 270f).

<sup>112</sup> Jacobs, H. / Ringbeck, A. (1994), S. 20

<sup>113</sup> Zugang vom 14.11.2001 und Rathmann, Christina: „Die Elenden der Stadt“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 29.6.2000, S. 10, s.a. <http://www.fehlt-ihnen-etwas.de>

<sup>114</sup> Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 141

<sup>115</sup> Ebenda, S. 130

<sup>116</sup> Ebenda, S. 149

zwischen 3,5% und 9,5% der Bevölkerung in Armut, das sind 2,9 Millionen bis 6 Millionen Menschen. In der Schweiz lebten 1992 bei Verwendung des 50%-Kriteriums zwischen 6,6% und 10,1% in Armut. Für die Schweiz liegen auch Armutsstudien nach dem Lebenslagenkonzept vor, die aufzeigen, dass ein niedriges Einkommen oft mit Deprivation in den verschiedensten Lebensbereichen wie Wohnsituation, Gesundheit und Ausbildung einhergeht.

Der Vorteil des 50%-Kriteriums besteht in seiner universellen Verwendbarkeit und seiner Unabhängigkeit von politischen Prozessen. Der Vorteil von Lebenslagen-Untersuchungen liegt darin, dass sie ein tieferes Verständnis für die Situation der Armutsbevölkerung geben können und dass sie helfen können, die Lebenszusammenhänge, die zu Armut führen zu erkennen. Der Vorteil des Armutskriteriums *Sozialhilfeempfang* besteht darin, dass diese Gruppe durch ein eindeutiges Kriterium abgegrenzt ist, und dass es mittlerweile auch einige Untersuchungen zu Sozialhilfeempfängern gibt. Jedoch muss immer eine große Gruppe, die in verdeckter Armut lebt, weil sie trotz Anspruch keine Sozialhilfe beantragt, mitbedacht werden. Das 50%-Kriterium und das Kriterium *Sozialhilfeempfang* orientieren sich am Einkommen; das bedeutet jedoch nicht, dass Armut nur Einkommensarmut ist.

## **2.3 Ergebnisse der Sozialhilfe-Forschung**

Die offizielle Sozialhilfe-Statistik wird durch das statistische Bundesamt durchgeführt und weist neben der Anzahl der Sozialhilfeempfänger verschiedene demographische Fakten, wie Alter der Empfänger, Dauer der Hilfgewährung, Erwerbsstatus – an einem Stichtag und für ein ganzes Jahr – auf. In Zeitreihen kann die Veränderung der Daten betrachtet werden. Die Daten werden durch die Sozialämter erhoben und vom statistischen Bundesamt ausgewertet. Andere Untersuchungen erheben Daten an den Sozialämtern durch Aktenanalysen und Befragungen von Betroffenen mittels Fragebogen oder Interviews.

### 2.3.1 Die Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes<sup>117</sup>

Die demographische Zusammensetzung der Empfänger kann erste Anzeichen der Problemlagen anzeigen: Ende 1998 gab es 2.903.280, also fast drei Millionen Sozialhilfeempfänger. Von diesen Empfängern sind

- 479.054 (16,5% aller) Hilfeempfänger bis 7 Jahre alt.
  - 461.113 (15,8% aller) Hilfeempfänger zwischen 7 und 15 Jahre alt.
- Alles in allem sind
- 1.075.280 (37,0% aller) Hilfeempfänger unter 18 Jahren.

Mehr als ein Drittel der Sozialhilfeempfänger sind also minderjährig. In Deutschland leben mehr als eine Millionen Kinder (auch) von der Sozialhilfe. Da Kinder und ihre Eltern eine Bedarfsgemeinschaft darstellen, kann gefolgert werden, dass viele Eltern zusammen mit oder durch ihre Kinder unter das Bedarfsniveau der Sozialhilfe fallen. Kinder können aber auch Sozialhilfe beziehen, wenn die Eltern keine beziehen, zum Beispiel wenn sie wegen eines Studiums vom Bezug ausgeschlossen sind. Ausgewiesen werden die Alleinerziehenden: 241.925 (8,4%) waren am Stichtag allein erziehend, darunter 237.839 Mütter und 4.086 Väter. Über 60 Jahre sind 279.461 (9,7%) Hilfeempfänger. Der Anteil der Menschen über 60 Jahre beträgt in der Bevölkerung aber 21,8%.<sup>118</sup> Alte Menschen sind also in der Sozialhilfe unterrepräsentiert. Dies ist beachtlich, da von der Nachkriegszeit bis in die 80er Jahre alte Menschen die „Armutsgruppe *par excellence*“<sup>119</sup> bildeten.

Von den 1.766.414 Hilfeempfängern über 14 Jahre sind 148.627 (8,4%) erwerbstätig, 69.422 (3,9%) sogar „vollzeit erwerbstätig“ (sic). Arbeitslos gemeldet sind 709.326 der Hilfeempfänger, das sind 40,1% der über 14-jährigen und 24,6% aller Hilfeempfänger. 284.860 davon erhalten Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, die durch die Sozialhilfe aufgestockt werden. 424.466 davon erhalten keine Leistungen vom Arbeitsamt.

Die durchschnittliche Dauer des bisherigen Hilfeempfangs<sup>120</sup> kann Aussagen darüber zulassen, ob eher wenige Hilfeempfänger lange Zeit oder

---

<sup>117</sup> Die folgenden Daten entstammen der Fachserie (Statistisches Bundesamt: *Sozialleistungen. Fachserie 13. Reihe 2. Sozialhilfe. 1998*, Wiesbaden, 2000a) und sind nicht gerundet um zu betonen, dass es sich um viele einzelne „Schicksale“ handelt.

<sup>118</sup> Statistisches Bundesamt (2000), S. 34

<sup>119</sup> Liebfried, S. / Leisering, L. (1995), S. 87

<sup>120</sup> Das statistische Bundesamt ermittelt die durchschnittliche Dauer des Sozialhilfeempfangs anhand der Sozialhilfe-Empfänger, die an einem Stichtag Sozialhilfe empfangen. Menschen, die lange Sozialhilfe bekommen, bekommen eher auch Sozialhilfe

eher viele Empfänger kurze Zeit Hilfe in Anspruch nehmen. 43% der Hilfeempfänger am Stichtag erhielten Leistungen während einer Dauer unter einem Jahr. Selbst die sozialhilfeempfangenden Kinder, deren Problemlage man als statisch vermuten könnte, liegen mit 46% nicht viel höher. In der offiziellen Statistik ist die Dauer des Hilfeempfangs in Zeiträume von drei Monaten unterteilt. Dabei ist die Kategorie des Hilfeempfangs von drei bis sechs Monaten regelmäßig diejenige, die am stärksten besetzt ist. Zeiten von langem Sozialhilfebezug haben vor allem ältere Menschen. Die durchschnittliche Dauer des Hilfebezugs beträgt bei den über 60-Jährigen zwischen 40 und 60 Monaten. Wenn die Rente nicht ausreicht, werden ältere Menschen schnell zu Dauerbeziehern. Dies beeinflusst auch die durchschnittliche Dauer der bisherigen Hilfestellung aller Empfänger, die 24,5 Monate beträgt. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von arbeitslosen Hilfeempfängern beträgt 29,7 Monate. Dies war in den 80ern noch anders. In der Untersuchung von LEIBFRIED, LEISERING u.a. sind Arbeitslose kürzer Hilfeempfänger als der Durchschnitt aller Hilfeempfänger.<sup>121</sup> Die Länge des Sozialhilfeempfangs von Arbeitslosen hat wohl also mit der Verschlechterung des Arbeitsmarktes zugenommen. Eine besonders lange Dauer der Arbeitslosigkeit haben übrigens die über 50-jährigen Arbeitslosen. Sie beträgt über 40 Monate.

Fazit: Mehr als ein Drittel der Sozialhilfeempfänger sind minderjährig, 55% der Hilfeempfänger sind über 15 Jahre, aber nicht erwerbstätig. 24,6% aller Hilfeempfänger sind arbeitslos gemeldet, 9,5% sind Alleinerziehende, 3,7% befinden sich in einer Aus- und Fortbildung, 4,7% sind wegen Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit Hilfeempfänger und 9,7% sind über 60 Jahre alt. Nach einer anderen Unterteilung sind 20,2% der Empfänger von einer „besonderen sozialen Situation“ im Sinne der Statistik betroffen, das sind: *Tod eines Familienmitgliedes, Trennung, Scheidung, Geburt eines Kindes, Freiheitsentzug, Haftentlassung, stationäre Unterbringung eines Familienmitgliedes, Suchtabhängigkeit oder ohne eigene Wohnung*. Sozialhilfe wird also weniger von Menschen in Anspruch genommen, die sich in ungewöhnlichen Problemlagen befinden – diese abzufedern war die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers – als

---

am Jahresende, deshalb sind durch die Methode der Erhebung Hilfeempfänger, die lange Leistungen bekommen, überrepräsentiert. Da jedoch die Dauer des Empfangs noch nicht beendet ist, ist die Dauer kürzer als die durchschnittliche Dauer bei Beendigung des Empfangs. S. a.: Leibfried, S. / Leisering, L. u.a. (1995), S. 80f

<sup>121</sup> Leibfried, S. / Leisering, L. u.a. (1995), S. 91



von Menschen, die „normale“ Probleme über eine längere Dauer oder mehrere Probleme kumulieren (beispielsweise eine allein erziehende Mutter mit mehreren Kindern ohne Arbeitsplatz). Im Zeitraum von 1984 bis 1992 sind fast ein Drittel der Bevölkerung zeitweise unter die Armuts-  
grenze nach dem 50%-Kriterium gekommen.<sup>122</sup> Das bedeutet, „dass das Risiko zeitweise arm zu werden bis in die Mittelschicht hineinreicht.“<sup>123</sup> Die Mehrzahl der Empfänger bezieht jedoch nur für eine kurze Zeit Sozialhilfe und kann sich dann wieder aus anderen Quellen finanzieren.

Auffällig ist, dass viele Hilfeempfänger typischerweise Gruppen angehören, deren Problematiken durch die Sozialpolitik anerkannt sind, und von denen man geneigt ist, zu vermuten, dass sie – der Logik unseres Sozialstaats folgend – durch die Sozialversicherung (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Rente) oder sozialstaatliche Transferleistungen (Kindergeld, Erziehungsgeld) abgedeckt sein sollten. Diese Hilfesysteme scheinen zu versagen. Im Fortgang dieser Studie sollen deshalb immer auch die rechtlichen Grundlagen betrachtet werden, um die Art, wie die Hilfe erteilt wird sowie ihre Schwächen, genauer zu beleuchten.

### **2.3.2 Erkenntnisse quantitativer Feldforschung**

Die offizielle Statistik wird durch andere Untersuchungen ergänzt, die weitere Details betrachten und daher helfen, ein differenzierteres Bild zu bekommen. LEIBFRIED, LEISERING u.a. kategorisieren weitere Gründe, durch die Bezug von Sozialhilfe entsteht, und kommen zu einem verblüffenden Ergebnis: Von den untersuchten Personen warteten 36% auch – neben anderen Gründen – auf vorrangige Leistungen, wie zum Beispiel Rente, Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe,<sup>124</sup> 25% der Hilfeempfänger warteten nur auf vorrangige Leistungen. Die Rentenversicherungsanstalten zahlen selbst dann keine Vorauszahlungen oder Abschlagszahlungen, wenn fest steht, dass einem Rentner oder einem Frührentner

---

<sup>122</sup> Hauser, R. (1997), S. 35

<sup>123</sup> Ebenda

<sup>124</sup> Leibfried, S. / Leisering, L. u.a. (1995), S. 86; mit Bezug auf die gleiche Untersuchung argumentiert ähnlich: Zwick, M. (1997) In der Stichprobe dieser Untersuchung befanden sich auch Asylantragsteller, die auf einen Bescheid warteten. Nachdem Asylantragsteller heute nicht mehr durch die Sozialhilfe versorgt werden, kann dieser Grund heute nicht mehr zum Bezug von Sozialhilfe führen, jedoch zum Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz. In der Untersuchung von JACOBS und RINGBECK geben 11% an, Sozialhilfe wegen „noch nicht bewilligter Leistungen vorrangiger Leistungsträger“ zu erhalten. Jacobs, H. / Ringbeck, A. (1994), S. 31.

Leistungen zustehen, jedoch deren Höhe noch nicht ermittelt wurde. Da bei der Festsetzung der Rentenhöhe vorher Anrechnungszeiten, zum Beispiel für Ausbildung und Erziehung, ermittelt werden müssen, kann dieser Vorgang erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Die Antragsteller müssen die Wartezeit aus ihren Rücklagen überbrücken und werden auf das Sozialamt verwiesen, wenn sie über keine finanziellen Mittel verfügen. LEIBFRIED, LEISERING u.a. stellen fest, dass hier die Gründe für den Hilfeempfang durch den Sozialstaat selbst verursacht werden. Der Sozialstaat verhindert also nicht nur Armut, sondern er produziert sie auch selbst – eben zum Beispiel durch die Verschleppung von Verwaltungsvorgängen.<sup>125</sup> Er setzt sich damit gleichzeitig radikal über die Bedürfnisse seiner Bürger hinweg und signalisiert Desinteresse an den Menschen, die – größten Teils zumindest – ein Leben lang pünktlich ihre Sozialversicherungsbeiträge bezahlt haben. Obwohl die erwähnte Untersuchung aus dem Jahre 1995 datiert, wurde bis heute der Grund „Warten auf vorrangige Leistungen“ als Kategorie in die offizielle Statistik nicht aufgenommen. Dadurch werden Defizite der Verwaltungsorgane verschleiert. Mitgeteilt wird allerdings, dass 6,8% der erteilten Hilfe zum Lebensunterhalt durch Sozialleistungsträger zurückgezahlt werden.<sup>126</sup>

### **2.3.3 Ergebnisse der qualitativen Sozialhilfe-Forschung**

Die qualitative Forschung erhellt zum Beispiel wie Sozialhilfeempfänger ihre Hilfsbedürftigkeit selber begründen, wie sie mit den Leistungen der Sozialhilfe und dem Sozialamt zurechtkommen, inwiefern sie Pläne haben, um die Sozialhilfe zu überwinden, ob sie sich schämen, Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen, und wie sie die Tatsache, Sozialhilfeempfänger zu sein, in ihre Biographie integrieren. Um den sozialpolitischen Handlungsbedarf abzuschätzen, haben LEIBFRIED, LEISERING u.a. insbesondere auch den Umgang von Langzeitempängern mit dem Sozialstaat untersucht. Hierfür wurden Tiefeninterviews geführt, bei deren Analyse sich dann vier „Typen“ von Hilfeempfängern ergeben haben, die

---

<sup>125</sup> Der Verfasser kennt selbst zwei Fälle aus dem Bekanntenkreis. Die Abklärung einer Frührente dauerte fast ein Jahr. Die Berechnung der erworbenen Rentenansprüche dauerte in einem Fall neun Monate, die im Anschluss folgende Feststellung, ob Versicherungspflicht oder Selbstständigkeit vorlag und die Rückerstattung zu unrecht errichteter Beiträge dauerte über ein Jahr.

<sup>126</sup> Statistisches Bundesamt (2000a), S. 118, eigene Berechnungen

die Sozialhilfe auf unterschiedliche Weise nutzen.<sup>127</sup> LEIBFRIED, LEISERING u.a. haben unter anderem folgende Typisierung gefunden: *Erfolgreiche Sozialstaatsbürger* stehen den *sozial Ausgegrenzten* gegenüber. Beide zusammen machen das Gros der Langzeitempänger aus. Seltener treten die Typen *strategisch handelnder Sozialstaatsbürger* und *Opfer fataler Folgen* auf.<sup>128</sup>

- *Erfolgreiche Sozialstaatsbürger*: Diese Personen nutzen den legitimen Anspruch auf Sozialhilfe. Langzeitbezug entsteht zum Beispiel bei der beruflichen Umorientierung oder wegen der Erziehung eines oder mehrerer Kinder. Eine Passivierung in dem Sinne, dass diese Menschen sich wegen dem Hilfeempfang weniger anstrengen, findet nicht statt. LEIBFRIED, LEISERING u.a. vermuten, dass diese Art die Sozialhilfe zu nutzen, nicht nur einen großen Teil der Langzeitempänger ausmacht, sondern insgesamt den Großteil aller Hilfeempfänger.
- *Sozial Ausgegrenzte*: In dieser Gruppe befinden sich viele „alternativenlose und resignierte Langzeitbezieher“ und alte Menschen, die ihre Rente dauerhaft aufstocken. Ursachen des Empfangs sind oft „vorgelegte soziale Missstände – wie Arbeitslosigkeit und Sozialabbau“, die „durch institutionelle Bearbeitung verschärft oder bestenfalls nur ‚verwaltet‘ werden. Von kritischer Warte wird ... [für diese Gruppe] folgerichtig eine Bekämpfung der zugrundliegenden gesellschaftlichen Problemlagen gefordert ...“<sup>129</sup>
- *Strategisch handelnder Sozialstaatsbürger*: Dieser Typ benutzt nicht nur die Sozialhilfe für die eigenen Zwecke, das tun nämlich die zwei genannten Typen auch, sondern die Hilfeangebote werden auch für andere Ziele verwendet, als Hilfe in Situationen zu bekommen, in denen man unbedingt Hilfe braucht. „Hier ermöglicht die Sozialhilfe unerwünschte Beschäftigungsverhältnisse abubrechen, einer unregelmäßigen Beschäftigung nachzugehen oder auf das Zusammenleben mit dem Vater eines Kindes zu verzichten, weil sonst der Sozialhilfe-Anspruch verloren geht. „Bei einigen der genannten Fälle erscheint ein sozialstaatlich geschütztes Treiben lassen, das die Verfolgung eigenständiger Lebensziele einschränkt, tatsächlich möglich. Allerdings sind diese Fälle nicht geeignet, Kritik am System der Sozialhilfe zu be-

<sup>127</sup> Die Ergebnisse sind nicht repräsentativ, da nur 62 Personen untersucht wurden. In der nachfolgenden Argumentation dieser Arbeit ist dies jedoch nicht entscheidend; Leibfried, S. / Leisering u.a. (1995), S. 109

<sup>128</sup> Leibfried, S. / Leisering, L. (1995), S. 149

<sup>129</sup> Ebenda, S. 153

gründen, da es sich nur um wenige Personen handelt, bei denen besondere, meist vorübergehende Lebensumstände vorliegen, die sie eher als Opfer denn als 'Täter' erscheinen lassen.<sup>130</sup>

- Typ *fatale Folgen*: Das sind Hilfebezieher, die zum Teil bewusst und / oder mit Ausstiegsperspektive den Weg der Sozialhilfe gegangen sind, bei denen sich dann jedoch unerwartete Langzeiteffekte verschiedenster Art einstellen: Verlust von Handlungsfähigkeit, Selbstvertrauen und Initiative, Änderung der Handlungsorientierung. Dieser Typ könnte Argumente bieten für psychosoziale Hilfe, wie auch Argumente für den Abbau des Sozialstaats. LEIBFRIED, LEISERING u.a. weisen aber darauf hin, dass der Weg in die Sozialhilfe oft durch problematische Lebenssituationen verursacht war, die durch einen Abbau nicht beseitigt werden. Werden die Kriterien für die Inanspruchnahme der Sozialhilfe enger gefasst und restriktiver gehandhabt, so führt das nicht unbedingt zu mehr Eigeninitiative, sondern eher zu Isolation und Entmutigung.<sup>131</sup>

Dieses Argument, das den Typ *fatale Folgen* und den Typ *sozial Ausgegrenzte* betrifft, soll noch durch die Darstellung der psychologischen Theorie der erlernten Hilflosigkeit / Hoffnungslosigkeit untermauert werden, da sich hier zeigt, wie ein unterversorgender Sozialstaat „Sozialfälle“ produzieren könnte. Auf der Suche nach Ursachen von Depression stellten SELIGMAN und seine Kollegen fest, dass Depression oft mit einem Gefühl der Hilflosigkeit einhergeht.<sup>132</sup> In verschiedenen Versuchen zeigte sich, dass Hilflosigkeit gelernt werden kann, wenn Menschen unkontrollierbaren, aversiven<sup>133</sup> Ereignissen ausgesetzt sind. Diese Erfahrungen lehren, dass man seine Umwelt nicht beeinflussen kann. Betroffene denken dann: „Ich kann ja sowieso nichts ändern an meiner Situation.“ Später werden solche Erfahrungen zur Erklärung anderer Situationen herangezogen, die dann als unveränderbar erlebt werden und auf die in der Folge mit einer passiven, resignierten Leidenshaltung reagiert wird. Ernste Fälle führen dann zur Depression.<sup>134</sup> Gewöhnlich werden solche Haltungen im ganzen Leben gelernt und verlernt. Aber auch einschneidende Lebensereignisse, die oft den Einstieg in die Sozialhilfe begründen (wie Lang-

---

<sup>130</sup> Ebenda, S. 153

<sup>131</sup> Ebenda, S. 150f

<sup>132</sup> Seligman, Martin E.: *Erlernte Hilflosigkeit*, München, Weinheim, 1986<sup>3</sup>

<sup>133</sup> *Aversiv* bedeutet Schmerz, Angst oder Vermeidung hervorruhend. Davison, Gerald C. / Neale, John M.: *Klinische Psychologie*, Weinheim, 1998<sup>5</sup>, S. 759

<sup>134</sup> Davison, Gerald C. / Neale, John M.: *Klinische Psychologie*, Weinheim, 1998<sup>5</sup>, S. 262f

zeitarbeitslosigkeit, Krankheit etc.) können prägend sein. Wenn diese Situation nach mehreren Versuchen (z. B. Bewerbungen) nicht überwunden werden kann, wird Hilflosigkeit geübt. Bleibt das Arbeitslosengeld oder Krankengeld aus, so verengt sich zusätzlich der objektive Handlungsspielraum. Resignation kann sich einstellen.<sup>135</sup> Weiterer Sozialabbau und weniger Hilfe können hier zu noch krasserer Erfahrungen führen.

Dass diese Bedenken eine reale Grundlage haben, zeigen Gemeindeuntersuchungen des Ehepaars DOHRENWEND in den USA. Bei Gemeindeuntersuchungen werden ganze Stadtviertel repräsentativ untersucht, um die Häufigkeit bestimmter Krankheiten – oft psychischer Krankheiten – unabhängig von der Inanspruchnahme des medizinischen Systems erheben zu können. Die DOHRENWENDS sind auf ein Phänomen gestoßen, das sie JEROME FRANK<sup>136</sup> folgend *Demoralisierung* benannt haben.<sup>137</sup>

Es beinhaltet Einstellungen und Grundhaltungen, die bestimmt sind durch ein geringes Selbstwertgefühl, Hilflosigkeit, Hoffnungslosigkeit, unbestimmte Zukunftsängste und allgemein gedrückte Grundstimmung. In einer repräsentativen Studie kam das National Opinion Research zu folgenden Ergebnissen: Demoralisiert im beschriebenen Sinn wurde etwa ein Drittel der USA-Bevölkerung eingeschätzt. Die Demoralisierungsrate der Frauen liegt um 10 Prozent höher als bei Männern. Etwa die Hälfte der Angehörigen der untersten sozialen Schicht erwies sich als demoralisiert. Etwa die Hälfte des Bevölkerungsanteils, der so eingeschätzt wurde, wies klinisch auffällige Symptome auf. Bei dieser Gruppe hatten die Bewältigungsressourcen offensichtlich nicht ausgereicht, um mit den Lebensproblemen produktiv umgehen zu können.<sup>138</sup>

KEUPP führt dazu aus: „Ein eindrucksvolles empirisches Gegengift, dass in den spätkapitalistischen Gesellschaften jeder gute Chancen hätte, etwas aus seinem Leben zu machen, und aus seinen Krisen und Belastungen gestärkt und optimistisch hervorgehen könnte, liefert die[se] neuere epidemiologische Forschung.“<sup>139</sup> In der Untersuchung von JACOBS und RINGBECK gaben auf die Frage, wie sich das Leben durch den Bezug von Sozialhilfe verändert hat, 13% an, dass ihr Selbstwertgefühl gesunken ist,

---

<sup>135</sup> S. a. Jacobs, H. / Ringbeck, A. (1994), S. 144; vgl. aber auch Leibfried, S. / Leisering, L. (1995), S. 133, die eine andere Argumentation mit dem Konzept der erlernten Hilflosigkeit vorstellen.

<sup>136</sup> Frank, Jerome: *Die Heiler*, Stuttgart, 1961/1981, S. 429f, 444f

<sup>137</sup> Keupp, Heiner: Psychische Störungen im gesellschaftlichen Lebenszusammenhang, in: Davison, Gerald C. / Neale, John M.: *Klinische Psychologie*, München, Weinheim, 1988, S. 77

<sup>138</sup> Ebenda

<sup>139</sup> Ebenda

dass sie abstumpfen und sich zurückziehen; 15% gaben an, dass ihr Leben eintönig ist und sie viel alleine sind, 18% fühlten sich bevormundet und abhängig. 21% war der Hilfeempfang peinlich und sie hatten ein schlechtes Gewissen, 37% fanden, dass man als Nichtsteuer, Drückeberger und Asozialer gilt und nicht akzeptiert wird.<sup>140</sup>

Fazit: Die Sozialhilfeempfänger sind eine sehr inhomogene Gruppe. Einige nutzen Sozialhilfe sehr kurzfristig in Krisensituationen, andere nehmen sie langfristiger in Anspruch, z. B. um ein Kind zu erziehen, weil sie nicht genug verdienen, nicht genug Rente bekommen oder wegen Arbeitslosigkeit. Familien mit Kindern, in denen nur ein Elternteil gearbeitet hat, bleiben oft schon mit Arbeitslosengeld – sehr wahrscheinlich mit Arbeitslosenhilfe – unter dem Sozialhilfe-Niveau. Sozialhilfe empfangen auch Ausgegrenzte, die keine Alternativen für ihr Leben sehen. Die Diskussion um den Missbrauch der Sozialhilfe steht in keinem Verhältnis zu seiner Wichtigkeit. Unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Armut ist die Gruppe derjenigen Armen, die zu selten zum Sozialamt geht wesentlich wichtiger und bedenklicher als diejenige Gruppe, die zu oft zum Sozialamt geht. Sozialabbau beinhaltet die Gefahr der zunehmenden Demoralisierung von resignierten Bevölkerungsgruppen.

## **2.4 Armut nach Bevölkerungsgruppen**

Um Armut noch besser zu verstehen, werden nun einzelne Gruppen, die einem besonderen Armutsrisiko ausgesetzt sind, untersucht. Solche Gruppen werden gebildet, wenn Untersuchungen, wie z. B. der SOEP, zu dem Ergebnis kommen, dass es in der Bevölkerung, die nach dem verwendeten Kriterium arm ist, Gruppen gibt, die bestimmte sozio-ökonomische Faktoren aufweisen. Hier werden folgende Bevölkerungsgruppen genauer betrachtet: Arbeitslose (Kap. 2.4.1), Einkommensarme (Kap. 2.4.2) und Familien mit Kindern (Kap. 2.4.3). Rentner, ältere Arbeitslose, deutsche und ausländische Migranten und Menschen, die in Einrichtungen leben sind weitere Gruppen, die einem besonderen Armutsrisiko ausgesetzt sind, aber hier leider nicht berücksichtigt werden können.

---

<sup>140</sup> Jacobs, H. / Ringbeck, A. (1994), S. 86f

### 2.4.1 Arbeitslose

[Mutter] MARTHA Wie der da sitzt, den ganzn Vormittag, als obs nix zum tun gäb.

[Sohn] LUDWIG Was denn?

MARTHA Ein anständiger Mensch hat immer was zum tun.

LUDWIG Soll ich dir einkaufen gehn?

MARTHA Des is meine Sach.

(Pause)

LUDWIG Am Arbeitsamt hams gsagt, dass mich benachrichtigen, wenn ich kommen soll. Außerdem war ich eh letzte Woch dort, und nächste Woch geh ich wieder, auch ohne Benachrichtigung.

MARTHA Man muss am Ball bleibn.

LUDWIG Bleib eh. Aber wenn ich zu oft komm, ohne Benachrichtigung, dann kriegt er eine Wut auf dem Arbeitsamt, das hab ich schon gmerkt, und dann krieg ich erst recht nix.

MARTHA Andere ham auch eine Lehrstell, bloß du ned.

LUDWIG Was soll ich denn machn, Mama, weißt es doch.

MARTHA Was weiß ich, nix weiß ich. Man muß immer unterwegs sein, Initiative habn, das is es. Rumschaun, Ohrn aufmachn und hin, wos wen brauchen.

LUDWIG Dann geh ich ebn einfach aufs Postamt und lass mir ein Branchenverzeichnis gebn und ruf alle Firmen an, wo drin sind, die großn.

MARTHA Geld vertelefonieren!

LUDWIG Ja.

(Pause)

MARTHA Man muss sich nach der Decke streckn.

LUDWIG Nein.

MARTHA (*schnell*) Des sollst auch ned.

LUDWIG (*lächelt und nickt*)

MARTHA Bist mein guter Bub. Aber wennst so dasitzt die ganze Zeit, dann werd ich nervös und hab eine Wut.

LUDWIG Ich weiß aber ned, was ich tun soll, Mama. (*Kleine Pause*) Ich kann doch ned einfach spaziergehn wie ein Rentner. (*Pause. Schaut und lacht*) Wennst es willst, dann häng ich mich auf, dann bin ich weg und sitz nimmer da den ganzn Tag.

MARTHA Das könntst uns grad noch antun, deine Eltern, das tät uns fehl'n! (*Pause. Bestimmt, stur*) Zahntechniker, Bankkaufmann, Steuergehilfe. (*Pause*) Putz dem Papa seine Schuh, is gscheiter, dann hat er eine Freud, weil er sieht, dassd es gut meinst, und hackt nicht auf dir rum, aufd Nacht.

LUDWIG (*geht in den Flur und beginnt mit dem Schuheputzen. Pause*) Eigentlich is es doch wurscht, wie man sein Geld verdient, bloß da muss es sein.

MARTHA (*aus der Küche*) Was?

LUDWIG Eigentlich is es doch wurscht, wie man sein Geld verdient, wenn man eine anständige Arbeit tut.

MARTHA Hör auf.

(Pause)

LUDWIG Aber eine Lehrstell, wie ihr euch das vorstellt, die find ich nicht. Das is einfach eine Illusion.

MARTHA (*laut*) Das is überhaupts keine Illusion. Das is ein Recht, das man hat an den Staat, wo man immer seine Steuern pünktlich zahlt, dass der Sohn nicht Hilfsarbeiter wird.

LUDWIG Vom Hilfsarbeiter red ich ja nicht. Maurer.

MARTHA (*schnell*) Maurer sind alle unglücklich.

LUDWIG Was?

MARTHA Schau deinen Vater an, das is doch keine Existenz.

LUDWIG Der is ja kein Maurer.

MARTHA Das is gleich: Arbeiter is Arbeiter.

LUDWIG Na und? - Wenns keine Arbeiter gebn tät -

MARTHA Hör auf, sag ich. Wo der den Unsinn bloß her hat, das tät mich interessieren. Von daheim bestimmt nicht. (*Pause*) Der Unterschied liegt doch auf der Hand: Ein Arbeiter kann ein jeder sein, das is keine Kunst.

LUDWIG Aber für Bauberufe täts Lehrstellen gebn, sagns auf dem Arbeitsamt.

MARTHA Das glaub ich, weils niemand findn, der so dumm is. Man muss vorankommen im Leben. Auch innerhalb der Familie. Der Papa is ein Arbeiter, auch wenn er nicht schlecht verdient. Da kann man nix mehr ändern. Aber du musst (*sagt es hochdeutsch*) die nächste Sprosse erklimmen, sonst hätt das doch alles keinen Sinn, was man für dich tan hat.

LUDWIG (*schweigt*)

MATHA (*kommt zu ihm auf den Gang*) Schau, wennst du einmal einen Sohn hast

LUDWIG dann muss der mindestens Bundeskanzler werd'n.

MARTHA Depp ...<sup>141</sup>

Ende 1998 betrug die Anzahl der registrierten Arbeitslosen 4,279 Millionen. Die Arbeitslosenquote, also der Anteil der Arbeitslosen zu den Erwerbsfähigen, betrug 12,3%, in Ostdeutschland sogar 19,5%.<sup>142</sup> Im Januar 2001 betrug die Arbeitslosenzahl für das gesamte Deutschland 4,093 Millionen und die Arbeitslosenquote 10,0%.<sup>143</sup> Diese Zahl umfasst allerdings nur die gemeldeten Arbeitslosen, sie umfasst

- nicht Arbeitssuchende, die nicht zum Arbeitsamt gehen. Die Bundesanstalt geht davon aus, dass es sich im Jahre 1998 um durchschnittlich 2,3 Millionen Erwerbslose handelte.
- nicht Personen, die sich in beruflicher Vollzeitweiterbildung oder in Deutschsprachkursen befinden.
- nicht ältere Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe, soweit sie der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen.<sup>144</sup>

<sup>141</sup> Kroetz, Franz Xaver: Mensch Meier, in: ders. *Mensch Meier. Herzliche Grüße aus Grado. Das Nest*, Hamburg, 1999<sup>5</sup>, S. 24f

<sup>142</sup> Statistisches Bundesamt (2000), S. 98

<sup>143</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Positiver Trend am Arbeitsmarkt hält an - fast 550.000 Beschäftigte mehr als vor einem Jahr*, Pressemitteilung vom 6. Februar 2001, <http://www.bma.bund.de/presse.asp?id=1339>, Zugang vom 3.4.2001

<sup>144</sup> §428 SGB III; Statistisches Bundesamt (2000), S. 98



Dies bedeutet, dass zu jedem Zeitpunkt weit mehr als 10% der Erwerbsfähigen arbeitslos sind. Diesen Arbeitslosenzahlen standen beispielsweise 1998 im Jahresdurchschnitt nur 79.400 beim Arbeitsamt gemeldete offene Stellen gegenüber. Dabei wird davon ausgegangen, dass nur etwa 40% der offenen Stellen dem Arbeitsamt gemeldet werden. Die Arbeitslosendauer beträgt durchschnittlich 30 Wochen. „Im September 1998 waren in Deutschland 1,45 Millionen Arbeitslose – also gut jeder Dritte – mindestens ein Jahr lang ohne Beschäftigung. Die Zahl derer, die bereits mindestens zwei Jahre ohne Arbeitsplatz waren, belief sich auf 737.200.“<sup>145 146</sup>

Arbeitnehmer bezahlen 3,25% ihres Bruttolohns in die Arbeitslosenversicherung. Unter sozialpolitischem Blickwinkel stellt sich nun die Frage, wie gut die Arbeitslosenversicherung im Falle ihrer Inanspruchnahme vor Armut schützt. Um als arbeitslos zu gelten, muss man sich beim Arbeitsamt melden, und „verfügbar“ sein.<sup>147</sup> Als verfügbar gilt, wer „arbeitsfähig“, also gesund und „arbeitsbereit“ ist.<sup>148</sup> Eine Mutter oder ein Vater, die keine Betreuung für ein kleines Kind haben, sind nicht arbeitsfähig, da sie ja nicht sofort mit einer Arbeit beginnen könnten. Um ein Recht auf Arbeitslosengeld zu haben, muss man darüber hinaus mindestens 360 Kalendertage innerhalb einer Rahmenfrist von drei Jahren vor Antragstellung versicherungspflichtig gearbeitet haben.<sup>149</sup> Diese Bedingung wird des öfteren nicht erfüllt, wenn Antragsteller in diesem Zeitraum bereits einmal arbeitslos oder krank waren oder aus einem Studium kommen. Werden alle Voraussetzungen erfüllt, dann erhält ein Kinderloser 60% des bisherigen Nettolohns; 67% des bisherigen Nettolohns erhält, wer mindestens ein minderjähriges Kind oder ein Kind bis 27, das sich in der Ausbildung befindet, zu versorgen hat.<sup>150</sup> Hat man allerdings die Arbeitslosigkeit selbst verschuldet, z. B. weil man zumutbare Arbeit nicht angenommen hat oder die Arbeitslosigkeit durch Kündigung (ohne

---

<sup>145</sup> Statistisches Bundesamt (2000), S. 99, 108

<sup>146</sup> Zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Arbeitslosigkeit sowie zur Diskussion der gängigen Argumente s. a.: Elsen, Susanne: *Gemeinwesenökonomie – eine Antwort auf Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung?* Neuwied, Kriftel, 1998, Kap1.1; Forrester, Viviane: *Der Terror der Ökonomie*, Wien, 1996/1997; Rifkin, Jeremy: *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, Frankfurt / Main, 1995

<sup>147</sup> §16, §116 - §119 SGB III (= Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung (früher AFG))

<sup>148</sup> §119 Abs. 2 SGB III

<sup>149</sup> §123f SGB III

<sup>150</sup> §129 SGB III

konkrete Aussicht auf eine neue Stelle) „vorsätzlich oder grobfahrlässig“<sup>151</sup> herbeigeführt hat, so wird man drei Monate „gesperrt“. In dieser Zeit bekommt man kein Arbeitslosengeld.<sup>152</sup> Man kann jedoch Sozialhilfe beziehen, falls dafür die Kriterien erfüllt sind. Die Arbeitslosenversicherung ist also in keinem Fall dafür gedacht, dass jemand, der Arbeit hat, eine andere Stelle sucht, die seinen Anforderungen oder Bedürfnissen entspricht oder bei der er mehr verdient. Es gibt also in der Arbeitslosenversicherung kein Recht auf freie Arbeitsplatzwahl. Wer kündigt ohne konkrete Aussicht auf eine neue Stelle zu haben, handelt *vorsätzlich oder grobfahrlässig*. Ein Betroffener ohne umfassende juristische Kenntnisse könnte sich durch diese Ausdrücke in die Nähe von Straftätern gerückt sehen. Die Leistungsdauer des Arbeitslosengeldes beträgt die Hälfte der Beschäftigungsdauer in der Rahmenfrist, aber höchstens ein Jahr.<sup>153</sup> Eine verlängerte Dauer gilt für Arbeitslose über 45 Jahre.<sup>154</sup> Nach diesem Jahr kann man bei Bedürftigkeit Arbeitslosenhilfe bekommen.<sup>155</sup> Die Prüfung der Bedürftigkeit geschieht unter Berücksichtigung von Vermögen und Einkommen des Arbeitslosen, seines Ehepartners oder eheähnlichen Partners und der Eltern. Die Arbeitslosenhilfe beträgt 53% des Netto-lohns, wenn ein Kind zu versorgen ist, sonst 50%.<sup>156</sup>

Bis vor kurzem konnte Arbeitslosenhilfe auch bezogen werden, wenn die Beschäftigungsdauer innerhalb der Rahmenfrist unter 360 Tagen lag. Diese „originäre“ Arbeitslosenhilfe wurde – als eine von mehreren Leistungskürzungen der letzten Jahre – zu Beginn des Jahres 2000 abgeschafft.<sup>157</sup> Reicht der Bezug von Arbeitslosengeld oder -hilfe nicht bis an das Bedarfsniveau der Sozialhilfe heran, kann man die Bedarfslücke durch die sogenannte Aufstockungs-Sozialhilfe schließen.<sup>158</sup> GERHARD

<sup>151</sup> So lautet der Gesetzestext: §144 Abs. 1 Nr. 1 SGB III

<sup>152</sup> §144 Abs. 1 Nr. 1 (Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe) und Nr. 2 SGB III (Sperrzeit wegen Arbeitablehnung); 1998 wurden – bei steigender Tendenz – 257.753 Sperrzeiten wegen Arbeitsaufgabe und 59.791 Sperrzeiten wegen Arbeitablehnung verhängt. Bundesanstalt für Arbeit, *Geschäftsbericht 1999*, Nürnberg, 2000, S. 53

<sup>153</sup> §127 SGB III

<sup>154</sup> §127 SGB III Abs. 2: 45-Jährige können bis zu 18 Monaten Arbeitslosengeld bekommen, 52-jährige bis zu 29 Monaten und 57-jährige bis zu 32 Monaten

<sup>155</sup> §190 SGB III

<sup>156</sup> §195 SGB III

<sup>157</sup> *Drittes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch*. Vom 22.12.1999, (BGBl. I, S. 2624-2625)

<sup>158</sup> Die Verwaltung des Stadtverbandes Saarbrücken nennt die Hilfeempfänger, die gleichzeitig Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bekommen, das „sogenannte Schnittmengenklientel“. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Wege aus der Sozial-*

BÄCKER hat für das Jahr 1992 durchgerechnet, wie viel ein allein verdienender Elternteil mit zwei Kindern im mittleren Alter verdienen muss, damit er im Falle der Arbeitslosigkeit nicht unter das Sozialhilfe-Niveau fällt. Das verfügbare Nettoeinkommen (Arbeitslosengeld, Wohngeld und Kindergeld) muss 2.500,- DM betragen; dass setzt ein Bruttoverdienst von 5.500,- DM voraus.<sup>159</sup>

Bei der Vermittlung in einen neuen Arbeitsplatz gilt als zumutbar jede der Arbeitsfähigkeit entsprechende Beschäftigung, mit einem Arbeitsentgelt, das

- in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit nicht mehr als 20% unter dem bisherigen liegt.
- im 4. bis 6. Monat nicht mehr als 30% unter dem bisherigen liegt.
- ab dem 7. Monat jedes neue Nettoarbeitsentgelt, das über dem bisher bezogenen Arbeitslosengeld liegt.<sup>160</sup>
- Bei Sozialhilfebezug gilt jede Tätigkeit als zumutbar.

Unumstritten ist in der Forschung, dass es einen Zusammenhang zwischen Armut und psychischen und gesundheitlichen Beeinträchtigungen gibt und auch zwischen Arbeitslosigkeit und solchen Beeinträchtigungen. Unklar bleibt in manchen Untersuchungen die Wirkrichtung. Sind es die Beeinträchtigungen, die zu Armut und Arbeitslosigkeit führen<sup>161</sup> oder sind es Armut und Arbeitslosigkeit, die zu psychischen und gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen?<sup>162</sup> Diese Frage stellt sich besonders dann, wenn nur einzelne „ausgewählte“ Arbeitnehmer von Arbeitslosigkeit betroffen sind: Sie könnten betroffen sein, weil sie beeinträchtigt sind. Die Frage stellt sich nicht mehr, wenn ein ganzes Dorf arbeitslos

---

hilfe im Stadtverband Saarbrücken, [http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe/besch\\_foerder/saarbruecken\\_sar.htm](http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe/besch_foerder/saarbruecken_sar.htm), Zugang vom 3.4.2001a

<sup>159</sup> Bäcker, Gerhard: *Arbeitslosigkeit und Armut – Defizite der Sozialen Sicherung*, in: Müller, S. / Otto, U. (1997), S. 102

<sup>160</sup> §121 SGB III Zumutbare Beschäftigung

<sup>161</sup> Die Annahme, dass eine Krankheit dazu führt, dass der Betroffene in eine tiefere soziale Schicht abrutscht, wird (*soziale-*)*Drift-Hypothese* oder *Selektionshypothese* genannt. Davison, Gerald C. / Neale, John M. (1998), S. 473; Siegrist, Johannes, *Soziale Perspektiven von Gesundheit und Krankheit*, in: Häfner, Heinz (Hrsg.): *Gesundheit – unser höchstes Gut?* Berlin, Heidelberg, New York, 1999, S. 109

<sup>162</sup> Diese Annahme, dass Angehörige einer tieferen sozialen Schicht öfter krank werden (also soziale Verursachung), wird *soziogene Hypothese* oder *Shift-Hypothese* genannt. Davison, Gerald C. / Neale, John M. (1998), S. 473

wird. Tatsächlich hat eine der ersten großen Untersuchungen<sup>163</sup> zur Langzeitarbeitslosigkeit das Dorf Marienthal in Niederösterreich unter die Lupe genommen – nach der Schließung einer Fabrik im Jahre 1929, die alle ansässigen Familien stark betroffen hat. Auffällig waren die sehr unterschiedlichen Reaktionen. Während einige Familien trotz großer Einschränkungen auch nach längerer Zeit noch Aktivität und Hoffnung ausstrahlten (23%) resignierte das Gros der Familien (69%).<sup>164</sup> Sie zeichneten sich durch folgende Kriterien aus: „keine Pläne, keine Beziehung zur Zukunft, keine Hoffnungen, maximale Einschränkung aller Bedürfnisse, die über die Haushaltsführung hinausgehen, dabei aber Aufrechterhaltung des Haushaltes, Pflege der Kinder ...“<sup>165</sup> Acht Prozent aller Familien galten als *verzweifelt*: „Verzweiflung, Depression, Hoffnungslosigkeit, das Gefühl der Vergeblichkeit aller Bemühungen und daher keine Arbeitsuche mehr, keine Versuche zur Verbesserung sowie häufig wiederkehrende Vergleiche mit der besseren Vergangenheit“.<sup>166</sup> Einige dieser Familien verwahrlosten.<sup>167</sup>

Dieser Mann ist ein Mensch mit ganz besonders hohen Ansprüchen an das Leben gewesen. Er war ehrgeizig und fleißig; wie er selbst sagte, war es immer seine einziger Wunsch, sich irgendwo in die Höhe zu bringen. Er opferte seine freie Zeit, um die Schulbildung nachzuholen, und, was das Entscheidende ist, sein Ehrgeiz wird tatsächlich befriedigt. Er bringt sich überall in die Höhe, trotz seiner körperlichen Schwäche. Charakteristisch ist bei ihm auch die Übertragung seiner eigenen Lebenspläne auf seine Kinder. Nun kommt die Arbeitslosigkeit. Am Anfang ist er noch so von seinen individuellen Fähigkeiten durchdrungen, dass er hofft, bald irgendwo anders unterzukommen. 130 Offerten schreibt er in dieser ersten Zeit; auf keine bekommt er eine Antwort. Da beginnt er das Unlösbare seiner Situation zu begreifen; es gibt keine Wirkungsbereich mehr für seinen großen Ehrgeiz, seinen Wunsch sich durchzusetzen und anerkannt zu werden. Dieser Absturz ist für ihn gerade wegen des großen Vertrauens, das er immer in sich gesetzt hat und das jetzt enttäuscht wird, unerträglich. Er bricht zusammen. Zuerst schaut er sich nicht mehr nach Arbeit um. Seine Frau, die krank und nervös ist, führt ihren Haushalt tadellos. Wenn man ihn besucht, so fällt einem

---

<sup>163</sup> Jahoda, Marie / Lazarsfeld, Paul F. / Zeisel, Hans: *Die Arbeitslosen von Marienthal*, Frankfurt / Main, 1933/1975. Die Ergebnisse dieser Studie hat Marie Jahoda noch einmal zu Beginn der 80er Jahre unter dem Eindruck der neu auftretenden Arbeitslosigkeit reflektiert: Jahoda, Marie: *Wieviel Arbeit braucht der Mensch?* Weinheim, Basel, 1983

<sup>164</sup> Ebenda, S. 74

<sup>165</sup> Ebenda, S. 70

<sup>166</sup> Ebenda, S. 71

<sup>167</sup> Auch ein Zusammenhang zwischen dem noch etwas gehobenerem Einkommen und einer relativ positiven Einstellung und Lebenssituation wurde nachgewiesen. Ebenda, S. 96, 112

der Kontrast auf zwischen seiner verzweifelten Stimmung und seinem netten gemütlichem Heim. Man erzählt von ihm, dass er früher ein sehr eifriger Funktionär der Christlichsozialen Partei gewesen sei; nun hat er auch dort seine Funktionen niedergelegt.<sup>168</sup>

Bereits in dieser Untersuchung wurden die Phasen erkannt, die im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit gewöhnlich auftreten.<sup>169</sup> Die Angst davor, den Arbeitsplatz zu verlieren, stellt eine erste außergewöhnliche Belastung dar. Nach einem ersten kurzen Schock bei Kündigung und Entlassung folgt gewöhnlich ein großer Optimismus. In dieser Zeit bewerben sich die Arbeitslosen häufig und überlegen sich neue Pläne für ihre Zukunft. Bekommen die Betroffenen keine neue Stelle, so stellt sich erst Pessimismus ein, dann eine fatalistische Haltung.<sup>170</sup> Gesundheitlich werden „starke Stressreaktionen zu Beginn ... von gemäßigten im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit abgelöst, wonach bei einigen eine (häufig jedoch resignative) Anpassung an die Arbeitslosigkeit folgen kann, bei anderen sich die Gesundheitssituation hingegen weiter verschlimmert“. <sup>171</sup> Bei Wiedereinstellungen treten oft starke Versagensängste und Angst vor erneuter Arbeitslosigkeit ein.<sup>172</sup> In einer Gemeindeuntersuchung stellten WEYERER und DILLING fest, dass Arbeitslose wesentlich häufiger an behandlungsbedürftigen psychischen Erkrankungen als Erwerbstätige litten. Eine umfangreiche finnische Studie belegte sogar ein bis um 30% bis über 70% erhöhtes Mortalitätsrisiko in den nachfolgenden beiden Jahren nach erster erfahrener Arbeitslosigkeit bei 25- bis 59-jährigen.<sup>173</sup> Auch Angehörige der Unterschicht und Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung waren häufiger erkrankt.<sup>174</sup> Angehörige niedriger sozialer Schichten sind nachweisbar häufiger von „sogenannten Zivilisationskrankheiten, wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebserkrankungen, Atemwegs- und Stoffwechselerkrankungen, aber auch von koronaren

---

<sup>168</sup> Ebenda, S. 107f

<sup>169</sup> Zur Bedeutung dieser Studie für die Theoriebildung s. a.: Triebig, Gerhard: Krank durch Arbeit oder krank ohne Arbeit, in: Ruprecht-Karls-Universität (Hrsg.): *Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft*, Heidelberg, 1995, S. 50

<sup>170</sup> Ladensack, Klaus / Buchholz, Lutz-Udo / Buchholz, Karl: *Arbeitslose, Verhalten und Zukunftserwartungen*, Berlin, 1994, S. 44, unter Angabe weiterer Quellen.

<sup>171</sup> Kieselbach, Thomas: Individuelle und gesellschaftliche Bewältigung von Arbeitslosigkeit, in: Ruprecht-Karls-Universität (Hrsg.): *Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft*, Heidelberg, 1995, S. 143

<sup>172</sup> Kieselbach, Thomas (1995), S. 148

<sup>173</sup> Zit. nach: ebenda, S. 111

<sup>174</sup> Dilling, Horst / Weyerer, Siegfried: *Psychiatrische Erkrankungen in der Bevölkerung*, Stuttgart, 1984, S. 104

Herzkrankheiten betroffen.<sup>175</sup> In Großbritannien mit seinen großen sozialen Unterschieden ist beispielsweise „das Erkrankungs- und Sterberisiko an Herzinfarkt in der niedrigsten im Vergleich zur höchsten sozialen Schicht etwa dreimal so hoch ...“<sup>176</sup> Nicht völlig geklärt ist, wie der Zusammenhang zwischen den Krankheiten und der Schichtzugehörigkeit entsteht.<sup>177</sup> SIEGRIST vermutet, dass chronische Belastungen selbstschädigende Verhaltensweisen wie Zigarettenkonsum, Alkoholkonsum und fettreiche Ernährung verstärken, die dann Zivilisationskrankheiten hervorrufen.<sup>178</sup> Arbeitslosigkeit könnte dann eine solche Belastung sein.

Mögliche finanzielle, gesundheitliche und psychische Konsequenzen wurden dargestellt. Diese werden bei der Forderung, dass „Arbeit sich wieder lohnen muss“ und bei der Forderung, dass ein Anreiz zur Arbeit geschaffen werden muss, um die Arbeitslosigkeit zu senken, unter den Tisch gekehrt. Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende Freizeit wird als „Gewinn“<sup>179</sup> gegenüber einer Arbeit dargestellt; und die „Entscheidung“ für Arbeitslosigkeit als eine freiwillige.

Nach den Folgen der Arbeitslosigkeit werden nun Ansätze der Hilfen aufgezeigt. Wie dargestellt wurde, kann man von einer doppelten Zuständigkeit für Arbeitslose sprechen. Da die Sicherung der Arbeitslosen durch Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und die Fördermaßnahmen nicht ausreicht, um Arbeitslose vor der Sozialhilfe zu bewahren, fühlen sich nun neben den Arbeitsämtern auch die Sozialämter – die Einrichtungen der Kommunen sind, die die Leistungen der Sozialhilfe finanzieren müssen<sup>180</sup> – für die Arbeitsförderung zuständig.

Die Arbeitsämter leisten Hilfen aufgrund des *Sozialgesetzbuchs Drittes Buch – Arbeitsförderung* (SGB III, früher AFG (= Arbeitsförderungsgesetz)). Es umfasst unter anderem die Förderung der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung, die Förderung der beruflichen Eingliederung Behinderter und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Diese För-

---

<sup>175</sup> Siegrist, J. (1999), S. 107

<sup>176</sup> Ebenda, S. 109

<sup>177</sup> Triebig, G. (1995), S. 53

<sup>178</sup> Siegrist, J. (1999), S. 110

<sup>179</sup> In der Volkswirtschaft spricht man genauer von einem höheren Nutzen.

<sup>180</sup> Zu dem Problem der Kommunen mit der Finanzierung der Leistungen der Sozialhilfe siehe z. B. auch: *Süddeutsche Zeitung* (o.A.): Die Wirtschaft wächst, doch den Kommunen fehlt das Geld, vom 21.12.2000c, S. Bay. L9 und *Süddeutsche Zeitung* (o.A.): Kommunen warnen vor Milliarden-Ausfällen, vom 5.1.2001b, S. 26

derungen sind gewöhnlich Ermessensleistungen und die Möglichkeit, eine solche Förderung zu bekommen, hängt oft davon ab, ob „noch Geld in den Töpfen“<sup>181</sup> ist. Auch sind die Förderungen normalerweise – wie der Bezug von Arbeitslosengeld – an besondere Voraussetzungen wie Vorbeschäftigungszeiten gebunden.<sup>182</sup>

Die Sozialämter haben verschiedene Möglichkeiten, arbeitslose Hilfeempfänger durch sogenannte „Hilfen zur Arbeit“ zu unterstützen.<sup>183</sup> Es stehen verschiedene, unterstützende und sanktionierende Mittel zur Verfügung:

- Um den Anreiz zur Arbeit zu erhöhen, räumt das Gesetz den Sozialämtern ein, Hilfeempfängern bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einen Zuschuss bis zur Höhe eines Regelsatzes<sup>184</sup> (= 522,- DM bis 548,- DM) und bis zu einer Dauer von 12 Monaten zu gewähren.<sup>185</sup> Hinter dieser Regelung verbirgt sich der Verdacht, dass Hilfeempfänger deshalb keine Arbeit aufnehmen, weil sich die Aufnahme einer Arbeit finanziell nicht lohnt. Damit misstraut der Gesetzgeber allerdings der Logik seiner eigenen Gesetze, denn das Lohnabstandsgebot ist ja im BSHG verankert.<sup>186</sup> Die gewährte Unterstützung wird „Arbeitnehmerzuschuss“ oder „Kombilohn“ (nach BSHG) genannt. Die Problematik dieser Regelung wird weiter unten noch einmal aufgegriffen.
- Im Einzelfall können durch Zuschüsse an Arbeitgeber, die Sozialhilfeempfänger einstellen, Arbeitsplätze geschaffen werden. Hier soll die Nachfrage-Seite des Arbeitsmarktes gestärkt werden und Arbeitgeber zum Einstellen von Hilfeempfängern bewogen werden.<sup>187</sup>
- Für Hilfesuchende, insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Diese

---

<sup>181</sup> Die Fonds heißen offiziell „Eingliederungstitel“. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Haushalt 2001 der Bundesanstalt für Arbeit vom Vorstand aufgestellt – Forderungen der Arbeitgeber nach massivem Abbau der Arbeitsmarktpolitik gescheitert*, Pressemitteilung vom 10.9.2000, <http://www.bma.de/de/asp/aktuell.asp?id=1265>, Zugang vom 3.4.2001b

<sup>182</sup> Sozialgesetzbuch (SGB III) Drittes Buch (III). Arbeitsförderung. Textsammlung. Einführung S. XVII und Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 228

<sup>183</sup> BSHG Abschnitt 2. Hilfe zum Lebensunterhalt. Unterabschnitt 2. Hilfe zur Arbeit. §§18 – 20

<sup>184</sup> Siehe Fn. 96

<sup>185</sup> §18 Abs. 5 S. 2. Der Zuschuss unterscheidet sich vom Absetzbetrag nach §76 BSHG Abs. 2a.

<sup>186</sup> Siehe Fn. 90

<sup>187</sup> Vgl. Maier-Mannhart, Helmut, Ein neuer Anlauf, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 30.6.2000, S. 25

sollen von vorübergehender Dauer sein und die bessere Eingliederung des Hilfesuchenden in das Arbeitsleben bewirken.<sup>188</sup> Dabei kann gemeinnützige und „zusätzliche“ Arbeit geschaffen werden,<sup>189</sup> die nicht in Konkurrenz zu normalen und normal bezahlten Arbeitsplätzen steht und solche Arbeitsplätze nicht gefährdet. Solche Arbeit wird dem Hilfeempfänger in unterschiedlicher Höhe zusätzlich entlohnt: es kann das übliche Arbeitsentgelt oder Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung bezahlt werden. Auch hinter dieser Regelungen steckt die Angst, Sozialhilfeempfänger könnten die Sozialhilfe missbrauchen.

- Eher sanktionierend ist die „Hilfe zur Arbeit“<sup>190</sup> für „besondere Arbeitsgelegenheiten“<sup>191</sup> gedacht.<sup>192</sup> „Ist es im Einzelfall erforderlich, die Gewöhnung eines Hilfesuchenden an eine berufliche Tätigkeit besonders zu fördern oder seine Bereitschaft zur Arbeit zu prüfen, soll ihm für eine notwendige Dauer eine hierfür geeignete Tätigkeit oder Maßnahme geboten werden.“<sup>193</sup> „Diese Gemeinschaftsarbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts und kein Beschäftigungsverhältnis im Sinne der Kranken- und Rentenversicherung – und selbstverständlich gelten auch keinerlei tarifliche Normen. Gezahlt wird in solchen Fällen neben der Sozialhilfe lediglich eine Mehraufwandsentschädigung von 1,50 DM und 2,- DM pro Stunde.“<sup>194</sup>
- Kürzung der Sozialhilfe. „Wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten oder zumutbaren Maßnahmen ... nachzukommen, hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Hilfe ist in einer ersten Stufe um mindestens 25 von Hundert des maßgebenden Regelsatzes zu kürzen.“<sup>195</sup>

---

<sup>188</sup> § 19 Abs. 1 BSHG

<sup>189</sup> § 19 Abs. 2 BSHG

<sup>190</sup> Siehe Fn. 183

<sup>191</sup> So lautet der Titel des § 20 BSHG

<sup>192</sup> Arbeitsgemeinschaft TuWas, *Leitfaden der Sozialhilfe von A – Z*, Frankfurt / Main, 1998, S. 18f

<sup>193</sup> § 20 Abs. 1 S. 1 BSHG

<sup>194</sup> Bäcker, Gerhard / Steffen, Johannes: Zwangsbeschäftigung. Negativsteuer, Bürgergeld und die Folgen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1995, 40. Jg., Heft 1, S. 61; s. a. Thuy, Peter: Grundeinkommenssicherung in der sozialen Marktwirtschaft, in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 50, 1999, S. 135 und Gorz, André: *Arbeit zwischen Misere und Utopie*, Frankfurt / Main, 2000, S. 114

<sup>195</sup> § 25 Abs. 1, S. 1 und 2 BSHG



Das Lamentieren über den Missbrauch der Sozialhilfe darf also immer auch umgedeutet werden als ein Lamentieren darüber, dass die Sozialämter die bestehenden Rechte nicht anwenden, denn bis vor kurzer Zeit wurden sowohl unterstützende wie sanktionierende Maßnahmen kaum umgesetzt. JACOBS und RINGBECK errechneten für das Jahr 1988 eine deutschlandweite „Teilnahmequote“ von 2,7% bis 3,5% der in Frage kommenden Hilfeempfänger. In der Stichprobe ihrer eigenen Untersuchung hatten 3,4% an verschiedenen Maßnahmen teilgenommen.<sup>196</sup> Die Sozialämter neig(t)en dazu, ihre Klientel ihrem eigenen „Schicksal“ zu überlassen. Erst in jüngerer Zeit werden von verschiedenen Kommunen in Anwendung der Gesetze neue Ansätze der Vermittlung ausprobiert.<sup>197</sup>

Ein weiterer, neuer Ansatzpunkt ist die Zusammenarbeit der Arbeits- und Sozialämter. Nach dem „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“<sup>198</sup> sollen diese Ämter durch Kooperationen die Vermittlung von Arbeitslosen – und insbesondere von arbeitslosen Empfängern von Hilfen zum Lebensunterhalt – verbessern, die Wirksamkeit der Hilfen zur Eingliederung in eine Erwerbstätigkeit gesteigert werden, und das Verwaltungsverfahren bürger-nah und einfach gestaltet werden.<sup>199</sup> In einem vom BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG geförderten Modellvorhaben werden bis Ende 2004 verschiedene Ansätze der Zusammenarbeit ausprobiert. Beispielsweise können gemeinsame Stellen für die Arbeitsvermittlung eingerichtet werden. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe können von einer gemeinsamen Kasse ausbezahlt werden.<sup>200</sup> Diese Zusammenarbeit kann nun einerseits zu einer besser abgestimmten Unterstützung von Arbeitslosen führen, da Betroffene nicht mehr – wegen Unzuständigkeit – an eine andere Stelle verwiesen werden können oder müssen. Auch können die unterschiedlichen Hilfen des SGB III - Arbeitsförderung und des

<sup>196</sup> Jacobs, H. / Ringbeck, A. (1994), S. 101f

<sup>197</sup> Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 227f; Burmann, N. / Sellin, C. / Trube, A., *Ausstiegsberatung für Sozialhilfeempfänger* Frankfurt / Main, 2000; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Beispiele aus der Praxis für die Anwendung der Hilfe zur Arbeit* [http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe/besch\\_foerder/beispiele.htm](http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe/besch_foerder/beispiele.htm), Zugang vom 3.4.2001c, siehe dort u.a. das Beispiel *Bayreuth*.

<sup>198</sup> Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe. Vom 20.11.2000, (BGBl. I, S. 1590 - 1591); § 18a BSHG, neue Fassung

<sup>199</sup> Ebenda, Art. 1

<sup>200</sup> Quelle und weitere Informationen: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Bund fördert Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern mit 30 Mio. Mark im Jahr*, Pressemitteilung vom 9. Januar 2001, <http://www.bma.de/presse.asp?id=1309>, Zugang vom 3.4.2001d

BSHG besser integriert werden. Andererseits wird die Kontrolle der Leistungsempfänger erhöht. Zwei der ersten zwanzig geförderten Projekte beschäftigen sich explizit mit dem Aufbau gemeinsamer Datenbanken.<sup>201</sup> Trotz der Neuartigkeit des Ansatzes muss man sich vor Augen führen, dass die Notwendigkeit der Zusammenarbeit Folge der oben angesprochenen Defizite der Arbeitslosenversicherung ist. Arbeitslose werden auf die Sozialhilfe verwiesen, weil sie durch die Arbeitslosenversicherung nicht ausreichend versorgt werden. Die Sozialverwaltung verwaltet die selbst geschaffenen Probleme auf eine neue Weise. Eine alternative Vorgehensweise wäre eine Sockelung.<sup>202</sup> Das Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe würde dann – gegebenenfalls nur bei Bedürftigkeit – immer mindestens in der Höhe des Sozialhilfe-Niveaus ausbezahlt werden. Dann wären von vorne herein nicht zwei Ämter für ein Problem zuständig.

#### **2.4.2 Armut trotz Erwerbsarbeit**

Arbeitslosigkeit stellt ein großes Armutsrisiko dar, wie im letzten Kapitel aufgezeigt wurde. Dies schließt aber nicht aus, dass auch Erwerbstätige arm sein können. Das Phänomen der *working poor*, so werden erwerbstätige Arme im englischsprachigen Raum und in der Wissenschaft genannt, ist alt und wird insbesondere mit Großbritannien und den USA in Verbindung gebracht.<sup>203</sup>

Die relativ geringe Zahl von Erwerbstätigen in der Sozialhilfe widerspricht nicht der Existenz von *working poor* in Deutschland, denn Eltern, die nicht genug verdienen, um mit ihren Kindern oberhalb des Sozialhilfe-Niveaus zu leben, werden selbst nicht zu Bedürftigen, ihre Kinder schon. Bei der Berechnung der Leistungen für die Kinder wird dann ihr Einkommen insoweit bei den Kindern angerechnet, als es das Sozialhilfe-Niveau übersteigt. Die ganze Familie lebt dann auf Sozialhilfe-Niveau. Betrachtet man die Bedarfsgemeinschaften der Sozialhilfestatistik, so beziehen von 1,286 Millionen Haushalten 214.532 (16,6%) Einkünfte aus

---

<sup>201</sup> Das Arbeitsamt Marburg hat den Datenaustausch zwischen den Ämtern geplant, die Stadt Neumünster forciert den Aufbau einer „digitalen Kundenakte“ in Zusammenarbeit mit Siemens. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001a)

<sup>202</sup> Leibfried, S. / Leisering, L. u.a. (1995), S. 145

<sup>203</sup> Ebenda, S. 87; Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 150

unselbstständiger Arbeit, weitere 11.689 Einkünfte aus selbstständiger Arbeit.<sup>204</sup>

HANESCH, KRAUSE und BÄCKER haben untersucht, wie viele der Erwerbstätigen-Haushalte in Deutschland nach dem 50%-Kriterium arm sind: Es sind 8,4%. An diesem Ergebnis ist auffällig, dass es nur wenig unter der allgemeinen Armutsquote liegt.<sup>205</sup> Besonders betroffen sind Alleinerziehende und Haushalte mit Kindern, in denen nur eine Person einer Erwerbsarbeit nachgeht.<sup>206</sup> Betrachtet man die armen Erwerbstätigen aus dem SOEP des Jahres 1991 im Jahre 1998, so sieht man, dass 49,9% arm blieben, 26,8% verdienten 1998 zwischen 50% und 75% des durchschnittlichen Einkommens, 23,4% verdienten noch mehr.<sup>207</sup> Dies zeigt die soziale Mobilität nach oben auf.

HANESCH, KRAUSE und BÄCKER geben verschiedene Gründe dafür an, dass der Anteil derjenigen, die trotz Erwerbsarbeit arm sind, in Zukunft steigen könnte:

- Die Realeinkommen der Arbeitnehmer stagnierten über das letzte Jahrzehnt.<sup>208</sup>
- Die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen: Der Anteil an „sonstigen abhängig Erwerbstätigen“, zu denen unter anderem Teilzeitbeschäftigte, Kurzarbeiter, Auszubildende, geringfügig und unregelmäßig Beschäftigte gehören, hat in der Zeit von 1985 bis 1998 von 23,3% auf 31,4% zugenommen.<sup>209</sup>
- Die Erosion traditioneller Mindestlohnregelungen: Im Kapitel 3.3 werden die Forderungen nach Niedriglöhnen und Kombi-Löhnen dargestellt und diskutiert.
- Es zeichnet sich ab, dass die Lohnstruktur noch mehr ausdifferenziert wird.<sup>210</sup>

---

<sup>204</sup> In der Untersuchung von JACOBS und RINGBECK hatten 28% der Haushalte im Bezugszeitraum auch Erwerbseinkommen (Jacobs, H. / Ringbeck, A. (1994), S. 105). In der Aktenanalyse wurden 7% der Haushalte der Kategorie *unzureichendes Erwerbseinkommen* zugeordnet (ebenda, S. 31). Sozialhilfeempfang trotz Arbeit thematisiert auch: Roth, Rainer: (1998)

<sup>205</sup> Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 175

<sup>206</sup> Ebenda, S. 187f

<sup>207</sup> Ebenda, S. 198

<sup>208</sup> Zur unterschiedlichen Entwicklung von Lohneinkommen und Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen s. a.: Schneider, Ulrich: *Armut in einem reichen Land*, in: Müller, S. / Otto, U. (Hrsg.) (1997), S. 21f

<sup>209</sup> Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 164, 166

<sup>210</sup> Ebenda, S. 157; s. a. Roth, Rainer (1998), S. 34

In die Ordnung des Sozialstaates sind Umverteilungsmechanismen eingebaut, die – von ihrem Prinzip her – von verdienenden Arbeitnehmern zu jenen umverteilen, die ihr Einkommen nicht durch Arbeit abdecken können. Krankengeld, Arbeitslosengeld, Rente, die Leistungen nach dem BAföG und die Sozialhilfe sind Beispiele dafür. Die sozialstaatliche Umverteilung geschieht dabei – vereinfacht dargestellt<sup>211</sup> – in drei Schritten: Durch die gestaffelten Beiträge in der Sozialversicherung, durch die Progression der Einkommensteuer und durch Sozialtransfers wie Kindergeld, Arbeitslosengeld, Krankengeld und Sozialhilfe werden Leistungsfähige – gemäß des Solidarprinzips – stärker belastet und Bedürftige unterstützt. Allerdings sind viele Leistungen – gemäß dem Versicherungsprinzip – an die einbezahlten Beträge gekoppelt; deshalb fallen Niedriglohneempfänger bei Krankheit, Arbeitslosigkeit oder in der Rente besonders schnell und weit unter das Sozialhilfe-Niveau.

Die Umverteilungsmechanismen sind nicht auf arbeitende Menschen, die potentiell von Armut betroffen sind, eingestellt. HANESCH, KRAUSE und BÄCKER zeigen durch einen Vergleich der Haushaltseinkommen vor und nach der staatlichen Umverteilung auf, dass sie die Armutsquote nur von 9,3% auf 8,3% senkt:

- Die Beiträge zur Sozialversicherung sind zwar nach Einkommen gestaffelt, aber nicht an der Leistungsfähigkeit orientiert.
- Das Bundesverfassungsgericht hat in den letzten 30 Jahren durch verschiedene Urteile die steuerliche Freistellung des soziokulturellen Existenzminimums vom Gesetzgeber gefordert.<sup>212</sup> Diese Freistellung gilt augenblicklich allerdings nur für die Erwerbsperson, nicht für den Bedarf der Haushaltsgemeinschaft. Haushaltsgemeinschaften, deren Einkommen unterhalb des gemeinsamen soziokulturellen Existenzminimums liegt, müssen also unter Umständen Steuern bezahlen und haben gleichzeitig ein Recht auf Sozialhilfe.<sup>213</sup>

Fazit: HAENSCH, KRAUSE und BÄCKER fordern als Quintessenz der Untersuchung von Niedriglohneempfängern:

- atypische Beschäftigungsverhältnisse sozialrechtlich abzusichern.

---

<sup>211</sup> Genauer: Molitor, Bruno *Soziale Sicherung* München 1987, Kap. 4 und Anel, Norbert, *Finanzwissenschaften*, Tübingen, 1992<sup>3</sup>, Kapitel 25

<sup>212</sup> Leibfried, S. / Leisering, F. u.a. (1995), S. 53

<sup>213</sup> Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 159f

- die wichtige Rolle der Mindestlöhne in der Armutsbekämpfung nicht zu unterschätzen.
  - durch „Erst- und Weiterbildungen bei den Erwerbstätigen die individuellen Voraussetzungen dafür zu [schaffen], angesichts erhöhter Anforderungen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt bestehen zu können.“<sup>214</sup>
  - eine Steuerpolitik, die vermeidet, dass die Armutsschwelle durch staatliche Abgaben unterschritten wird.
- Weitere Forderungen betreffen Familien.

### 2.4.3 Familienarmut – Kinderarmut

Die Großmutter ging an ihnen vorbei. Und hinaus. Die Kinder liefen zu Helene. Sie wollten nicht weg. Ob sie wegmüssten. Was denn los sei. Sie wollten nicht zu Gregor [der Vater, Anm. d. Verf.]. Katharina weinte. Barbara warf sich auf das Sofa. Helene hatte Angst. Was, wenn Gregor zurückkäme. Helene stürzte ans Telefon. Bei Dr. Loibl lief ein Band. Am 3. September würde in der Kanzlei wieder gearbeitet werden. Helene rief den Schlosser an. Aber es war zu spät. Nirgends war jemand zu erreichen ... Helene ließ die Kinder in ihrem Bett schlafen. Sie versuchte, ihnen alles zu erklären. Die Schulden wären nicht so hoch. Sie hätte genug Geld. Ihr Vater müsste nur das zahlen, was er zu zahlen hatte. Dann ginge alles. Und niemand könnte sie ihnen wegnehmen. Das sei ausgeschlossen ... Helene sagte den Kindern immer wieder, sie sollten sich keine Sorgen machen. Ob sie das nicht bisher gemacht hätte? Und irgendwann würde es schon besser werden. Sie würden schon sehen. Die Kinder schliefen dann ein. Helene musste im Zimmer bleiben. Erst als die Kinder schliefen, konnte sie sich ins Wohnzimmer setzen und nachdenken.<sup>215</sup>

VERFÜHRUNGEN, der autobiographische Roman von MARLENE STREERUWITZ kann als Beschreibung der schwierigen Situation einer allein erziehenden Mutter gelesen werden, die neben den Anforderungen, die Arbeitsstelle und Kinder an sie stellen, noch gegen den Druck durch ihren Ehemann und gegen Geldprobleme wegen ausbleibender Unterhaltszahlungen ankämpfen muss. Ergebnisse verschiedener Untersuchungen lassen vermuten, dass solche belastenden Situationen häufig vorkommen:

Wie bereits weiter oben dargestellt, waren Ende 1998 mehr als ein Drittel aller Hilfeempfänger Kinder unter 18 Jahren, deren Eltern nicht genügend verdienen, um das Sozialhilfe-Niveau für sich und ihre Familie zu erreichen. Die Zahl der minderjährigen Leistungsempfänger hat sich seit 1985

---

<sup>214</sup> Ebenda, S. 209

<sup>215</sup> Streeruwitz, Marlene: *Verführungen. Frauenjahre*, Frankfurt / Main, 1997, S. 264

nahezu verdoppelt<sup>216</sup> und deren Situation besonders auch in den 90igern kontinuierlich verschärft.<sup>217</sup> Darüber hinaus waren 241.925 (8,4%) Sozialhilfeempfänger(innen) allein erziehend; mehr als ein Viertel aller beziehenden Haushalte sind Ein-Eltern-Haushalte.<sup>218</sup> Familien mit drei und mehr Kindern beziehen überproportional häufig Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgrenze nach dem 50%-Kriterium.<sup>219</sup>

Bei allein erziehenden Frauen tritt häufig das Problem auf, dass die Väter den Kindes- und Ehegattenunterhalt nicht oder nur schleppend zahlen. „Häufig mangelt es an finanzieller Leistungsfähigkeit. Viele Väter versuchen aber auch, sich der Zahlungspflicht zu entziehen bzw. ihr tatsächliches Einkommen zu verbergen. Nur etwa jedes dritte Kind erhält den Betrag, den ihm der abwesende Elternteil laut Gesetz und Rechtsprechung schuldet.“<sup>220</sup> Sind die Kinder unter 12 Jahre, gibt es für diese Fälle einen Unterhaltsvorschuss, der über das Jugendamt geltend gemacht werden kann. Er ist auf sechs Jahre begrenzt und beträgt pro Kind und Monat ca. 200,- DM. Die bezahlten Beträge werden theoretisch vom unterhaltspflichtigen Vater zurückgefordert, jedoch nicht, wenn dieser selber nur vom Existenzminimum lebt. Die Praxis sieht aber anders aus: „Schätzungen gehen von einer Rückholquote von lediglich 10% bis 15% aus.“<sup>221</sup> Es handelt sich also um eine Art *zweite Sozialhilfekasse für Kinder von zahlungsunwilligen und -unfähigen Vätern*, die von der Missbrauchs-Rhetorik weitestgehend verschont bleibt.

Der Familienlastenausgleich ist grundgesetzlich gesichert<sup>222</sup> und wurde vom Bundesverfassungsgericht meist auch sehr familienfreundlich ausgelegt.<sup>223</sup> Probleme ergeben sich augenblicklich insbesondere dadurch, dass

---

<sup>216</sup> Ebenda, S. 290

<sup>217</sup> Joos, Magdalena / Meyer, Wolfgang: Die Entwicklung der relativen Einkommensarmut von Kindern in Deutschland 1990 bis 1995, in: Mansel, Jürgen / Neubauer, Georg (Hrsg.): *Armut und soziale Ungleichheit bei Kindern*, Opladen, 1998, S. 27

<sup>218</sup> Statistische Bundesamt (2000a), S. 38

<sup>219</sup> Ebenda, S. 311

<sup>220</sup> Schewe, C.: Zur Zahlungsmoral von unterhaltspflichtigen Elternteilen; in: *Sozialer Fortschritt*, Nr. 9, 1996 zit. nach Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 285f

<sup>221</sup> Schewe, C.: Gerechtigkeit und elterliche Verantwortung – Kinderarmut in Einelternfamilien eindämmen, in: *Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, Deutscher Jugendhilfepreis 1998*, Bonn, zit. nach Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 297

<sup>222</sup> Artikel 6 und 10 Abs. 1 GG

<sup>223</sup> Gerlach, Irene: Politikgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Familienpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B3-4/2000, vom 21.1.2000

die von diesem Gericht geforderte Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums der ganzen Familie noch nicht umgesetzt wurde. Diese Sicherung kann auf zwei Wegen geschehen, einerseits durch Auszahlung von Kindergeld, andererseits durch Begünstigung im Steuerrecht. Augenblicklich werden für das erste und zweite Kind 270,- DM ausbezahlt, für das dritte und weitere Kinder werden 300,- DM ausbezahlt. Alternativ kann beim Steuerjahresausgleich ein Freibetrag von 6.912,- DM pro Jahr und Kind geltend gemacht werden. Dies bedeutet, dass jeweils 6.912,- DM nicht versteuert werden müssen, was bei einem Grenzsteuerbetrag von knapp unter 50%<sup>224</sup> einen steuerlichen Vorteil von bis zu ca. 3.400,- DM pro Jahr beziehungsweise 280,- DM pro Monat ausmacht. Im Steuerrecht können jedoch noch Freibeträge für Erziehungsbedarf geltend gemacht und erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten steuerlich abgezogen werden. Interessant ist, dass hier soziale Transferleistungen und steuerliche Belastungen allmählich gesetzlich integriert werden.

Auch die Kinderarmut als Folge der Familienarmut hat psychosoziale Auswirkungen, die den oben besprochenen Auswirkungen auf Erwachsene ähneln. „Ökonomisch deprivierte Kinder, d. h. Kinder aus Familien, die starke finanzielle Einbußen hinnehmen mussten, weisen ein deutlich geringeres Selbstwertgefühl auf, machen häufig selbstabwertende Äußerungen, sind depressiver, einsamer, empfindlicher, weniger gesellig, misstrauischer und weniger in der Lage, Stress zu bewältigen.“<sup>225</sup> In britischen Studien konnten auch gesundheitliche Folgen wegen der Arbeitslosigkeit der Eltern nachgewiesen werden.<sup>226</sup> *Armut und große Sorgen um die wirtschaftliche Situation* in Familien mit 10- bis 12-jährigen Kindern beeinflussen signifikant die Wahl der Schule des Sekundarbereichs für diese Kinder und damit auch deren zukünftige Chancen.<sup>227</sup> Eine Beeinflussung der Schulkarrieren durch ökonomische Faktoren ist unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit natürlich höchst bedenklich.

Ein Kindergeld in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums – zumindest für bedürftige Familien - wäre eine denkbare Lösung, die gerade insbesondere von den Grünen unter dem Stichwort „Kindergrundsicherung“

---

<sup>224</sup> Siehe zur Änderung des Höchststeuersatzes auf 42% in 2005: *Gesetz zur Ergänzung des Steuersenkungsgesetzes*. Vom 19.12.2000 (BGBl. I, S. 1812-1814).

<sup>225</sup> Kieselbach, Th. (1995), S. 146, unter Angabe weiterer Quellen.

<sup>226</sup> Ebenda, S. 145

<sup>227</sup> Lauterbach, Wolfgang / Lange, Andrea: Aufwachsen in materieller Armut und sorgenbelastetem Familienklima, in: Mansel, J. / Neubauer, G. (Hrsg.) (1998), S. 123f

diskutiert wird,<sup>228</sup> von der CDU und der CSU unter dem Stichwort „Familiengeld“. Radikale Forderungen setzen sich für ein pauschales *Erziehungsgehalt* ein,<sup>229</sup> das gleich den erziehenden Elternteil mit absichert. HANESCH, KRAUSE und BÄCKER sehen darin aber eine Gefahr. „[E]in solches Erziehungsgehalt festigt das traditionelle Familienbild mit der Option, finanziell und sozial abgesichert Familien- und Erziehungsarbeit zu leisten, statt erwerbstätig zu sein. Die Gefahr einer dauerhaften Verdrängung der Mütter vom Arbeitsmarkt liegt auf der Hand, da eine berufliche Wiedereingliederung nach einer langen Familientätigkeit schwer, wenn nicht unmöglich ist.“ Sie plädieren für einen Ausbau der Möglichkeiten, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung miteinander zu vereinbaren.<sup>230</sup> Ein verstärktes Angebot von Kindergartenplätzen und Teilzeitarbeitsplätzen sind eine häufige Forderung in der Familiendebatte. Sie sollen Mütter – oder zumindest die Mütter älterer Kinder – befähigen, selbst den Lebensunterhalt für sich und das Kind zu finanzieren. Arbeitslosigkeit erschwert aber auch die Situation für arbeitssuchende Mütter.

In der Debatte um Armut von Familien und den Familienlastenausgleich fällt auf, dass die verschiedenen Vorschläge stark geprägt sind von den Vorstellungen, wie *Familie* zu sein hat: mit oder ohne Kindergartenplatz, mit erwerbstätiger Mutter oder mit Hausfrau, allein erziehend oder aber in traditioneller Vater-Mutter-Kind-Konstellation. Diese Debatte spielt sich (deshalb?) tendenziell eher im politischen Bereich ab und ist weniger von wirtschaftlichen Interessen durchdrungen als beispielsweise die Debatte der Arbeitslosigkeit. Auch wenn sich die Familie als Institution noch weitestgehend der liberalisierten Marktideologie entziehen kann, ist die Entscheidung, ob man ein Kind bekommt, für viele mitunter eine wirtschaftliche Entscheidung. Die Frage, ob man sich *ein Kind leisten kann*, beantworten viele, indem sie abwarten, bis sie eine sichere finanzielle Basis haben.<sup>231</sup> Es bleibt nun abzuwarten, wie der Gesetzgeber die 1998

---

<sup>228</sup> Exler, Andrea, Grüne für Grundsicherung gegen Kinderarmut, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 7.10.2001, S. 7 und *Süddeutsche Zeitung* (o.A.): Ein Armutszeugnis für das reiche Deutschland. Die Grünen wollen das Kindergeld aufstocken – „Grundsicherung“ soll Sozialhilfe ersetzen, vom 5.12.2000d, S. 6

<sup>229</sup> Opielka, Michael: Das Konzept „Erziehungsgehalt 2000“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2000)

<sup>230</sup> Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 326, 329

<sup>231</sup> „Dieses Verhalten lässt sich eindeutig als ein Mittel- und Oberschichtphänomen einstufen, während sich ein frühes Heirats- und Geburtsalter auf den Bereich der niedrig qualifizierten Beschäftigung konzentriert.“ Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 288 unter Angabe weiterer Quellen.



vom Bundesverfassungsgericht geforderte Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder umsetzt.

## **2.5 Armut: Fazit und Kriterien für ein Mittel der Armutsbekämpfung**

### **2.5.1 Fazit**

Armut hat viele Facetten. Obwohl Armut meistens anhand von monetären Einkommenskriterien gemessen wird, bedeutet Armut für den einzelnen Betroffenen mehr, als wenig Geld zu haben. Armut ist häufig verbunden mit Stress, der der körperlichen Gesundheit und der Psyche schadet. Und Armut ist häufig verbunden mit Scham und Ausgrenzung. Verzweiflung und Demoralisation sind Probleme, die mit Armut einhergehen können.

Äußert sich Armut oft als individuelles Problem, so liegen ihre Ursachen und Folgen doch auch auf anderen Ebenen. Soziologisch betrachtet sind Ausgrenzung und Stigmatisierung Ursache und Folge von Armut.

Im Komplex „Wirtschaft“ tritt Arbeitslosigkeit durch fehlende Arbeitsplätze auf, wird aber als Problem individualisiert. Die verursachenden Zusammenhänge zwischen Globalisierung, Lohnkämpfen, Lohnquoten, Einstellungspolitik, Überstundenpolitik und technischen Innovationen sind nur in Teilen verstanden. Die „Schuld“ an der Arbeitslosigkeit, die in einer komplexen Struktur mit unübersehbar vielen Agenten steckt, wird voreilig individualisiert. Wer arbeitslos ist, ist selber schuld. Eine weitere mit der Wirtschaft zusammenhängende Ursache von Armut könnten in Zukunft auch die Niedriglöhne werden. Wenn die Löhne nicht mehr das Auskommen für den Arbeitenden und die Familie sichern, dann ist selbst Arbeit keine „Versicherung“ gegen Armut mehr.

Die staatliche Sozialpolitik ist nicht nur Bekämpferin von Armut, sondern Mitverursacherin und Gestalterin. Kürzungen von Leistungen in der Arbeitslosenversicherung – verursacht durch leere Kassen und begründet durch den Leistungsmissbrauch – erschweren die Situation vieler Arbeitsloser und drängen sie in die Sozialhilfe. In der Familienpolitik definierte die Sozialpolitik Kinder als selbst zu finanzierendes „Hobby“, mit der Folge, dass heute 20% der Kinder Sozialhilfeempfänger sind. Der Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die insbesondere Alleinerziehenden

die Möglichkeit geben könnten, neben der Kindererziehung zu arbeiten, wurde wenig vorangetrieben. Im Osten Deutschlands, wo es ein gut ausgebautes Netz gab, wurden viele derartige Einrichtungen geschlossen.

In allen sozialpolitisch relevanten Rechtsgebieten, insbesondere im Steuerrecht, verhindert ein Dickicht von unübersichtlichen Detailregelungen jede breite, ernsthafte Diskussion über Gerechtigkeit, Sinn und Funktionalität von Leistungen und Umverteilungsmechanismen. Vieles deutet darauf hin, dass die jeweils regierenden Politiker diesen Mechanismus nutzen, um ihre Wählerklientel „unerkannt“ zu bedienen. Die Kompliziertheit der Regelungen führt aber auch dazu, dass staatliche Leistungen und Vergünstigungen schwer zugänglich werden. Viele Leistungen sind zwar rechtlich garantiert, aber den Betroffenen unbekannt oder für die Betroffenen nicht einklagbar. Hier schafft der Gesetzgeber einen Handlungsspielraum, den dann die Verwaltung „ausfüllt“.

Die Verwaltung der Sozialen Sicherung tut ihr Übriges. Arbeitsamt und Rentenversicherung arbeiten so langsam, dass Leistungsempfänger vorübergehend zum Sozialamt gehen müssen. Der Verwaltungsaufwand aller Beteiligten vervielfacht sich in solchen Prozessen. Für die Leistungsempfänger bedeuten solche langwierigen Verfahren Stress, die das Gefühl von Ausgeliefertsein und Ohnmacht mit sich bringen können. Zwischen verschiedenen Organisationen entstehen Reibungsverluste. Das Arbeitsamt fühlt sich für Arbeitsvermittlung nur zuständig, solange Arbeitslosengeld bezahlt wird, das Sozialamt oft gar nicht.

Viele gesetzliche Regelungen werden überhaupt nicht umgesetzt. Die unterstützende *Hilfe zur Arbeit* im BSHG gehört zu den Regelungen, die erst allmählich in der Verwaltungspraxis wahrgenommen werden, genauso der *Gesamt(hilfe)plan* nach BSHG. Viele Betroffene berichten aber auch davon, dass sie falsche oder unvollständige Informationen bekommen haben. Dementsprechend berichten Verwaltungsangestellte, dass ihnen die Zeit fehlt, vollständig zu informieren.<sup>232</sup> Von dieser Verwaltungspraxis versprechen sich viele Gemeinden – in kurzfristiger Sichtweise –, dass sie Ausgaben für Leistungen sparen können.

Vater Staat kümmert sich schlecht um seine Töchter und Söhne. Das Verhalten von Staat und Bürgern lässt sich in dieser Allegorie fassen: Der

---

<sup>232</sup> Jacobs, H. / Ringbeck, A. (1994), S. 109f

Vater Staat neigt dazu, sich um seine erfolgreichen Kinder zu kümmern. Am Hänkeln der wenig erfolgreichen nimmt er gerne teil und betont immer wieder, wie gut er es mit ihnen gemeint hat und dass sie selbst an ihrer Situation schuld sind. Dieser Vater ist sehr patriarchalisch und redet viel über Geld. Er kennt keine eigenen Fehler und wird sich nie in Frage stellen. Seiner gutmütigen Frau, der Mutter, hat er noch nie zugehört, ihre soziale Ader nie geachtet. Für seine armen Kinder hat er kein offenes Ohr und einen wenig offenen Geldbeutel. Er wird sie bei jedem Geben auf ihre Pflichten aufmerksam machen. Die bedürftigen Kinder werden nehmen und verachten. Sie werden es schwer haben, ihren eigenen Weg zu finden, weil der Vater nur den einen für sie kennt: Arbeiten ohne Freude – Arbeiten als Zweck – Geldverdienen als Selbstzweck. Es handelt sich um eine wenig sympathische Familienkonstellation.

### **2.5.2 Kriterien für ein Mittel der Armutsbekämpfung**

Aus dieser Analyse der Armut und ihrer Ursachen können einerseits – insbesondere anhand der Beschreibung der Armutsproblematik verschiedener Bevölkerungsgruppen – *für die Armutsbekämpfung relevante Politikbereiche* abgeleitet werden. Die große Anzahl dieser Bereiche spiegelt die Vielschichtigkeit des Phänomens Armut wider. Andererseits können Kriterien abgeleitet werden, denen ein Mittel der Armutsbekämpfung im Idealfall genügen sollte.

Die Listen der relevanten Politikbereiche und der Kriterien können als schwer realisierbare Maximalforderung interpretiert oder sogar belächelt werden. Sie hat aber den Vorteil, dass sie Klarheit über mögliche Ansatzpunkte und Kriterien der Armutsbekämpfung schafft und so als Diskussionsgrundlage dienen kann. Vor allem verhindert sie, dass der Blick in der Armutsbekämpfung vorschnell und einseitig auf kurzfristige Kostenaspekte reduziert wird.

Folgende Ansatzpunkte können bei der Armutsbekämpfung gewählt werden:

- (A 1) *Ansatzpunkt Individuum*: Es kann gestärkt, motiviert sowie psychologisch und finanziell unterstützt werden. Auch Aus- und Weiterbildung setzen am Individuum an. Für das Individuum ergeben sich neue Wege zurück in die Gesellschaft.
- (A 2) *Ansatzpunkt Arbeitslosigkeit*: Würde die Arbeitslosigkeit verringert werden, so wäre auch eine Ursache des Problems Armut beseitigt. Wie

gezeigt wurde, ist Arbeitslosigkeit eine zentrale Ursache von Einkommensschwäche. Arbeitslosigkeit kann auch psychische und gesundheitliche Beeinträchtigungen zur Folge haben.

- (A 3) *Ansatzpunkt Löhne*: Ein Mittel der Armutsbekämpfung könnte an der Höhe der Löhne ansetzen. Es wurde gezeigt, dass niedrige Löhne ein Grund für Armut sein können. Mit niedrigen Löhnen ist aber auch die Hoffnung auf mehr Arbeitsplätze verbunden.
- (A 4) *Ansatzpunkt Familienpolitik*: Ein Mittel der Armutsbekämpfung könnte an der Familienpolitik ansetzen: es wurde gezeigt, dass Kinder zu einem wichtigen „Risikofaktor für Armut“ geworden sind. In der Familienpolitik könnte dieses Risiko verringert oder beseitigt werden.
- (A 5) *Ansatzpunkt Umverteilung*: Ein Mittel der Armutsbekämpfung könnte am staatlichen Umverteilungsmechanismus ansetzen. Dazu wären rechtliche Änderungen bezüglich der Sozialen Sicherung, in der Steuergesetzgebung und in der Familienpolitik von Nöten.
- (A 6) *Ansatzpunkt Öffentlichkeit*: Es könnte an der öffentlichen Wahrnehmung von Armut oder am politischen Prozess ansetzen. Eine Diskussion über Armut, die nicht über die Missbrauchsdebatte hinauskommt, schadet der ernsthaften politischen Auseinandersetzung.
- (A 7) *Ansatzpunkt Gesellschaft*: Ein Mittel der Armutsbekämpfung könnte am gesellschaftlichen Bewusstsein ansetzen und dort Änderungen zeitigen wollen. Das Verständnis (der Wichtigkeit) von Erwerbsarbeit könnte beispielsweise verändert werden – dies wäre auch entstigmatisierend.

Die große Anzahl von Ansatzpunkten ist Folge des Verständnisses von Armut als multiple Deprivation. Armut besteht und entsteht in verschiedenen Lebensbereichen. Dementsprechend kann auch in verschiedenen Bereichen angesetzt werden, um Armut zu bekämpfen. Geht die Wirkung eines Mittels der Armutsbekämpfung von mehreren Ansatzpunkten aus, so sagt das etwas über seine Komplexität, weniger über seine armutsmindernde Wirkung aus. Fraglich bleibt, welche Kombination von Mitteln wirksam beziehungsweise am wirksamsten ist.

Aus der Analyse der Armut und ihrer Ursachen – insbesondere aus der Schwachstellenanalyse der augenblicklichen Situation, wie sie hier dargestellt und im Fazit zusammengefasst wurde – ergibt sich, dass Mittel der Armutsbekämpfung folgenden Kriterien genügen sollten:

Auf individueller Ebene

(K 1) *Kriterium der ausreichenden finanziellen Mittel:* Ein Mittel der Armutsbekämpfung sollte finanzielle Mittel in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums zur Verfügung stellen, welche auch die Teilhabe an der Gesellschaft in der Zukunft ermöglichen (z. B. Ausbildung, Umschulung).

(K 2) *Kriterium der psychologischen Unterstützung:* Ein Mittel der Armutsbekämpfung sollte psychologisch unterstützen, indem es Stress reduziert, Stigmatisierung auf individueller Ebene und Demoralisation verhindert. Die psychischen Langzeiteffekte von Arbeitslosigkeit und Armut wurden aufgezeigt. Die verschiedenen Typen von Leistungsempfängern nach LEIBFRIED und LEISERING (Kap. 2.3.3) müssen bei der Armutsbekämpfung berücksichtigt werden. Ein Mittel der Armutsbekämpfung sollte die gegenwärtige Situation absichern und Perspektiven für die Zukunft eröffnen.

(K 3) *Kriterium des persönlichen Handlungsspielraumes:* Ein Mittel der Armutsbekämpfung sollte den persönlichen Handlungsspielraum erhöhen. Das könnte neben der Gewährung von finanziellen Mitteln durch strukturelle Veränderungen wie der Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen oder Kinderbetreuungsmöglichkeiten außerhalb des Hauses oder zum Beispiel durch Erhöhung der Mobilität erreicht werden. Ein größerer Handlungsspielraum kann aktivierend wirken und Möglichkeiten der Teilhabe an der Gesellschaft eröffnen.

(K 4) *Kriterium der Selbsthilfe:* Das Mittel sollte die Selbsthilfekräfte aktivieren. Nicht jedes Problem muss und kann vom Staat gelöst werden. Selbsthilfe entspricht auch dem Kriterium der psychologischen Unterstützung.

Auf gesellschaftlicher Ebene:

(K 5) *Kriterium der Entstigmatisierung und Integration:* Ein Mittel der Armutsbekämpfung sollte auf gesellschaftlicher Ebene Stigmatisierung und Ausgrenzung vermeiden und so die Voraussetzung für Integration schaffen.

Auf politischer Ebene:

(K 6) *Kriterium der politischen Transparenz:* Ein Mittel der Armutsbekämpfung sollte politisch transparent sein. Die umzusetzende Gerechtigkeitsvorstellung oder -vorstellungen sollten klargestellt werden,

ihre Umsetzung nachvollziehbar sein. Nur so kann eine öffentliche, die Bürger beteiligende, Diskussion über die Inhalte stattfinden.

(K 7) *Kriterium der transparenten Verwaltung und der leichten Zugänglichkeit*: Ein Mittel der Armutsbekämpfung sollte transparent verwaltet werden. Dies erhöht die Zugänglichkeit und verhindert so verdeckte Armut. Klar definierte Kompetenzen der Verwaltung ermöglichen, die Effizienz von Behörden festzustellen und zu verhindern, dass Bedürftige von einem Amt zum nächsten geschickt werden.<sup>233</sup>

(K 8) *Kriterium der Rechtsstaatlichkeit*: Erteilte Rechte sollten einklagbare Rechte sein. Nur dann können sie von den Betroffenen eingefordert und in gerichtlicher Praxis weiterentwickelt werden. In der Differenz zwischen den erlassenen Gesetzen und deren Umsetzung stecken – wie aufgezeigt – viele Ungerechtigkeiten.

(K 9) *Kriterium des klaren Umgangs mit dem Missbrauch*: Ein Mittel der Armutsbekämpfung sollte Missbrauch klar definieren und dann verhindern, statt einen vermuteten Missbrauch politisch auszuschlachten.

Anhand der aufgestellten Kriterien und der Ansatzpunkte können nun verschiedene Mittel der Armutsbekämpfung betrachtet werden. Im folgenden Kapitel wird das Bürgergeld als Mittel der Armutsbekämpfung untersucht.

---

<sup>233</sup> Siehe zu den Problemen der Verwaltung auch: Dimmel, Nikolaus: Sozialmanagement oder Wohlfahrtsverwaltung? Frankfurt / Main, Berlin, Bern u.a., 1997

## 3. Bürgergeld: Eignung als Mittel der Armutsbekämpfung

### 3.1 Einführung und Begriffsklärung

Nach der Analyse von Armut in Deutschland kann nun gefragt werden, wie man Armut am sinnvollsten bekämpft. Tatsächlich liegen von den meisten Parteien, von einigen Wohlfahrtsverbänden und anderen gesellschaftlichen Gruppen, die sich mit Armut beschäftigen, Reformmodelle für die Sozialhilfe vor.<sup>234</sup> Diese tragen unterschiedliche Namen, wie *Grundsicherung*, *soziale Grundsicherung*, *negative Einkommensteuer*, *Negativsteuer*, *Existenzgeld*, *Mindestsicherung*, *Mindesteinkommen*, *Bürgergehalt*, *Sozialdividende* und *Bürgergeld*.<sup>235</sup> Die zu Grunde liegende Idee einer staatlich finanzierten, finanziellen Absicherung von unterschiedlichen Risikolagen, die möglichst einen Anreiz bietet, Erwerbsarbeit zu suchen, ist in fast allen Vorschlägen gleich. Dennoch unterscheiden sich die Vorschläge in der konkreten Ausformung erheblich. Regelungen, die in der Praxis bedeutende Auswirkungen haben, sind in Details versteckt. Eine weitere Schwierigkeit in der Diskussion um das Bürgergeld ist die – sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft – völlig uneinheitliche Verwendung der oben genannten Begriffe.

In dieser Studie fungiert Bürgergeld als Oberbegriff über verschiedene Konzepte einer Grundsicherung. Bürgergeld ist eine staatlich (also nicht durch eine Sozialversicherung) gewährte Grundsicherung, die prinzipiell allen Personen oder Haushaltsgemeinschaften in einem Staat zugänglich ist. Die Gewährung von Bürgergeld kann an verschiedene Bedingungen geknüpft werden: an die Demonstration von Arbeitswillen, wie in der Sozialhilfe, allgemeiner an die Demonstration eines Integrationswillens in die Gesellschaft, an die Leistung von gemeinnütziger Arbeit und – beziehungsweise oder – an die Bedürftigkeit. Wird die Gewährung von

---

<sup>234</sup> Eine Übersicht bietet Kaltenborn, Bruno: *Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung*, Baden-Baden, 1988<sup>2</sup>

<sup>235</sup> S. a.: Kaltenborn, Bruno: *Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich*, Baden-Baden, 1995, S. 9f; Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas / Hilbert, Josef: *Der neue Sozialstaat*, Freiburg im Breisgau, 1988, S. 71f; Gerhard, Klaus-Uwe / Weber, Arnd: *Garantiertes Mindesteinkommen. Für einen libertären Umgang mit der Krise*, in: Schmid, Thomas (Hrsg.): *Befreiung von falscher Arbeit*, Berlin, 1984, S. 37f

Bürgergeld an keine Bedingungen geknüpft, so spricht man von einem *unbedingten Bürgergeld*,<sup>236</sup> einem *bedingungslosen Grundeinkommen*<sup>237</sup> oder einem *garantierten Grundeinkommen*<sup>238</sup> (engl.: *unconditional basic income*<sup>239</sup>).

Im Folgenden werden die verschiedenen Bürgergeld-Konzepte idealtypisch diskutiert und weniger anhand der konkret vorgeschlagenen Umsetzungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen.<sup>240</sup> Die zentrale Idee einer Grundsicherung soll in den verschiedenen Konzepten auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden, unterschiedliche Ansatzpunkte werden gewählt oder betont. Ausschlaggebend für die Wahl der Wege und Ansatzpunkte sind

- Vorstellungen und Vermutungen darüber, wie Hilfe konzipiert werden sollte und kann,
- Vorstellungen über das menschliche Handeln,
- Vorstellungen über die Bedeutung des Sozialen und die gesellschaftliche Solidarität,
- Vorstellungen über idealtypische Gesellschaftsstrukturen,
- allgemeinere Gerechtigkeitsvorstellungen und Weltanschauungen,
- aber auch Nebenziele und weitere Absichten, die mit einer Grundsicherung erreicht werden sollen,
- Gedanken dazu, wie Missbrauch verhindert werden soll.

In den verschiedenen Bürgergeld-Konzepten zeigen sich diese Punkte insbesondere in den zusätzlichen Bedingungen, die an die Gewährung von Bürgergeld geknüpft werden. Diese Bedingungen haben nämlich – wie noch verdeutlicht wird – bei der Umsetzung in die Praxis große Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, allgemein auf soziale Abhängigkeiten

---

<sup>236</sup> Vgl. Gorz, André: *Arbeit zwischen Misere und Utopie*, Frankfurt / Main, 2000, 120f

<sup>237</sup> Ebenda, S. 133

<sup>238</sup> Mückenberger, Ulrich / Offe, Claus / Ostner, Ilona: Das staatlich garantierte Grundeinkommen – Ein sozialpolitisches Gebot der Stunde, in: Krämer, Hans Leo / Leggewie, Claus (Hrsg.): *Wege ins Reich der Freiheit. André Gorz zum 65. Geburtstag*, Berlin, 1989

<sup>239</sup> Van Parijs, Philippe: Why Surfers should Be Fed: the Liberal Case for an Unconditional Basic Income, in: *Philosophy and Public Affairs*, 20. Jg. 1991, S. 101 - 131

<sup>240</sup> Die konkreten Vorstellungen unterscheiden sich oft nur in Einzelheiten und vermischen verschiedene ältere Ansätze. Sie sind daher weniger als Grundlage einer umfassenden Erörterung geeignet. Siehe zu den konkreten Vorschlägen: Kaltenborn, Bruno (1995), Kap. 5 und Kaltenborn, Bruno (1998), Kap. 5



und Machtverhältnisse, auf das soziale Leben, auf die Verteilung der Einkommen sowie auf die gesellschaftliche Integration.

Die verschiedenen Konzepte werden nun vorgestellt und die dahinterstehenden Ideen offengelegt (in den Kapiteln 3.X.1). Soweit diese Konzepte schon in der Praxis erprobt wurden, werden die Erfahrungen und Probleme, die sich in der Praxis ergeben haben, diskutiert (Kap. 3.2.2, 3.4.2, 3.6.2). Gibt es noch keine Erfahrungen mit der Praxis, so werden die zu erwartenden Probleme diskutiert (Kap. 3.3.2 und Kap. 3.5.2). Abschließend wird für jedes Konzept die Eignung als Mittel der Armutsbekämpfung anhand der am Ende des zweiten Teils erarbeiteten Listen der Ansatzpunkte und der Kriterien geprüft. Abbildung 4 in Kapitel 3.7.1 zeigt eine Übersicht der gewonnenen Ergebnisse.

Die Diskussion um das Bürgergeld umfasst noch weitere Aspekte. Ist das Bürgergeld finanzierbar? Wie kann die konkrete gesetzliche und verwaltungstechnische Umsetzung der Idee aussehen? Wie kann das heutige System der sozialen Sicherung umgestellt werden? Wie absehbar sind überhaupt die Folgen einer Einführung des Bürgergeldes? Wie würde sich ein einmal eingeführtes Bürgergeld unter neuen gesellschaftlichen Bedingungen, (wie z. B. Knappheit in den öffentlichen Kassen) weiterentwickeln? Auf diese zweifelsohne wichtigen Aspekte kann hier leider immer nur am Rande eingegangen werden.

## **3.2 Die negative Einkommensteuer von MILTON FRIEDMAN**

### **3.2.1 Idee der negativen Einkommensteuer**

Die Idee der negativen Einkommensteuer wurde ab den 60er Jahren von dem Ökonom MILTON FRIEDMAN insbesondere durch sein Buch *Kapitalismus und Freiheit*<sup>241</sup> verbreitet. Friedman greift damit eine noch ältere Idee von J. E. RHYS-WILLIAMS auf.<sup>242</sup> Das Konzept der negativen

---

<sup>241</sup> Friedman, Milton: *Kapitalismus und Freiheit*, Stuttgart, 1962/1971, Kap. 10 und 12; andere Schriften dess. siehe: Mitschke, Joachim *Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf*, Baden-Baden, 2000, S. 167

<sup>242</sup> Mitschke, Joachim (2000), S. 53 und 58 sowie Weber, René: *Existenzsicherung ohne Fürsorge?* Bern, Stuttgart, 1991; jeweils mit weiteren Angaben zur Geschichte des Bürgergeldes.

Einkommensteuer findet sich heute in vielen Lehrbüchern – als das von Volkswirten meistdiskutierte Mittel der Armutsbekämpfung – wieder.<sup>243</sup>

Die der negativen Einkommensteuer zugrundeliegende Idee kann am besten in einer Grafik dargestellt werden. Abbildung 2 zeigt zwei durchgehende Funktionen und eine gestrichelte Linie:

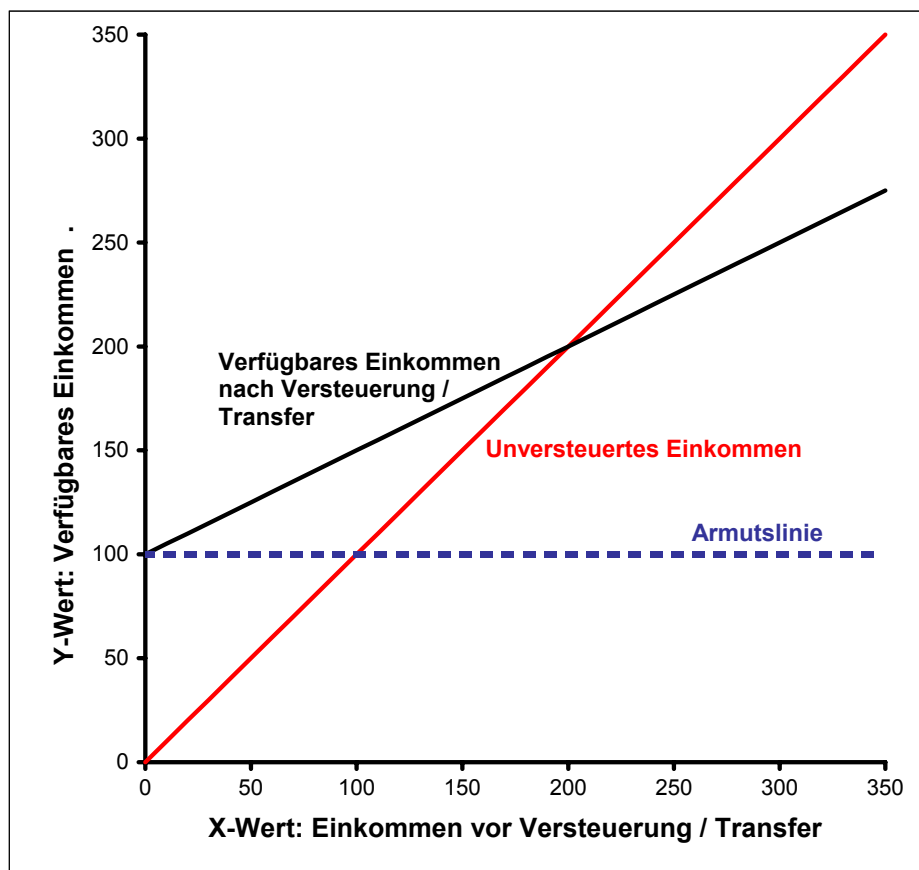


Abbildung 2: Die negative Einkommensteuer<sup>244</sup>

- Die steile 45-Grad-Linie ist die Linie eines unversteuerten Einkommens. Sie teilt die Grafik in zwei gleiche Hälften und beschreibt eine Situation ohne Steuer: Zu jedem Wert der X-Achse (Einkommen vor

<sup>243</sup> Beispielsweise: Samuelson P. A. / Nordhaus, W. D. (1987) Bd. 2, S. 516f oder Mankiw, N. G. (1999), S. 469f

<sup>244</sup> vgl. auch die Grafik in Heinze, R. G. / Olk, T. / Hilbert, J. (1988), S. 71f

- Versteuerung) ist der Wert der Y-Achse (Verfügbares Einkommen) gleich, da der Staat weder Steuer erhebt, noch Transfers<sup>245</sup> auszahlt.
- Die zweite, flachere Funktion zeigt jeweils für einen X-Wert (Einkommen vor Versteuerung) einen neuen Wert auf der Y-Achse an. Niedrigverdiener (hier Einkommen unter 200 Einheiten) zahlen keine Steuern, sondern ihr verfügbares Einkommen wird durch die „Versteuerung“ größer. Sie erhalten also eine Auszahlung – also einen Transfer – statt Steuern zu bezahlen. Diese Auszahlung wird *negative Steuer* genannt und könnte andere Transferzahlungen, wie zum Beispiel die Sozialhilfe ersetzen.
  - Die dritte, gestrichelte Linie ist die Armutslinie. In diesem Konzept der negativen Einkommensteuer hat jeder Bürger, beziehungsweise jeder Haushalt mindestens ein Einkommen in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums.

Die Ermittlung des verfügbaren Einkommens errechnet sich nun nach der Funktion:

$$(1) \quad Y = 100 - 0,5 * X$$

Das bedeutet, dass jemand der überhaupt kein Einkommen hat, einen Transfer von 100 Einheiten erhält. Dieser Transfer wird Grundbedarf,<sup>246</sup> Grundgarantie<sup>247</sup> oder Mindesteinkommen<sup>248</sup> genannt. Hier wird er in der Folge *Grundbetrag* genannt, um zu betonen, dass sich der verwaltungstechnische Akt der Festlegung dieses Betrages nicht unbedingt am Bedarf orientiert. (Die Einheiten wurden in dieser Abbildung so gewählt, dass sie als Prozentsatz des Grundbetrags interpretiert werden können. Der Grundbetrag beträgt 100 Einheiten bzw. 100%.) Verdient diese Person 60 Einheiten dazu, so wird sein Transfer um 30 Einheiten verringert, er hat ein verfügbares Einkommen von 130 Einheiten. Verdient jemand 100 Einheiten so wird sein Transfer um 50 Einheiten reduziert, er hat ein verfügbares Einkommen von 150 Einheiten. Die 0,5 in der obigen Formel

<sup>245</sup> Transfers sind staatliche Zahlungen ohne Gegenleistungen. Im engeren Sinne sind dies nur die staatlichen Sozialausgaben, die direkt an Personen transferiert werden. Im weiteren Sinne sind auch die Auszahlungen der Sozialversicherungen wie, z. B. die Rentenzahlungen, eingeschlossen. Vgl. Andel, Norbert, *Finanzwissenschaften*, Tübingen, 1992<sup>3</sup>, S. 25

<sup>246</sup> Mitschke, Joachim (2000), S. 54

<sup>247</sup> Weber, René (1991) S. 54

<sup>248</sup> Heinze, R. G. / Olk, T. / Hilbert, J. (1988), S. 73

wird Transferentzugsrate genannt, weil für jede zusätzlich verdiente Einheit Transfers in Höhe von 0,5 Einheiten „entzogen“ werden. Bei Plänen zur Umsetzung wird meist gefordert, dass diese Transferentzugsrate höchstens 0,5 betragen sollte, das heißt, dass von jeder zusätzlich verdienten Einheit mindestens 50% beim Erwerbenden bleiben sollte, damit ausreichend Anreiz zur Arbeit besteht.<sup>249</sup>

Bis zu einer Höhe von 200 Einheiten zahlt der Staat also einen Transfer, eine negative Steuer. 200 ist also die Unterstützungsgrenze,<sup>250</sup> die auch Break-Even-Niveau<sup>251</sup> genannt wird. Verdient jemand mehr, so muss er positive Steuer bezahlen. Die Ermittlung des Transfers (= negative Steuer) sowie der Steuerschuld errechnet sich nach der Funktion:<sup>252</sup>

$$(2) \quad S = -100 + 0,5 * X$$

Worin sehen die Anhänger der negativen Einkommensteuer ihren Vorteil gegenüber dem bisherigen Transfersystem? In der Diskussion der negativen Einkommensteuer wird angeführt, dass das bisherige Transfersystem nicht genügend Anreiz zur Arbeit bieten würde, und Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose sich deshalb freiwillig gegen die Aufnahme einer Arbeit entscheiden würden:

Ein von der Sozialfürsorge lebender Bürger kann 90 oder gar 100 Prozent irgendeines Lohnes [i. S. von Transfereinkommen, Anm. d. Verf.] verlieren, weil die Sozialleistungen mit wachsendem Einkommen gekürzt werden. Einige Beobachter glauben, dass diese anreizhemmenden Faktoren so stark sind, dass sie einen Teufelskreis der Armut und Abhängigkeit schaffen. ... Konservative wie Milton Friedman von der Universität Chicago und Liberale wie James Tobin von der Universität Yale stimmen darin überein, dass es sowohl billiger als auch humaner wäre, das ganze Flickzeug einzelner Einkommenssicherungsprogramme zu einem einzigen, einheitlichen, auf Barleistungen beruhenden Programm zusammenzufassen.<sup>253</sup>

<sup>249</sup> Spermann, Alexander: Das Bürgergeld – ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel? in: *Discussion Papers. Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg im Breisgau*, No. 28/94

<sup>250</sup> Mitschke, Joachim (2000), S. 55

<sup>251</sup> Weber, René (1991), S. 36

<sup>252</sup> Diese Funktion ähnelt entfernt der Steuerfunktion des Spitzensatzes des Einkommensteuertarifs des §32a EStG; der Faktor 0,5 dieser Formel wird Steuersatz genannt.

<sup>253</sup> Samuelson P. A. / Nordhaus, W. D. (1987), Bd. 2, S. 517

Ein Problem entsteht bei der praktischen Umsetzung der Negativsteuer: Bei einem Einkommen (vor Versteuerung) in Höhe des Grundbetrags (100 Einheiten) werden bei einer einheitlichen Transferentzugsrate von 50% selbst bei diesem Verdienst noch 50 Einheiten als Transfer gewährt, obwohl ja der Grundbetrag alleine schon das Existenzminimum sichern soll. Erst ab einem Einkommen in doppelter Höhe des Grundbetrages werden Steuern bezahlt. Eine von der CDU/FDP Regierung eingesetzte Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ kam deshalb 1996 zu dem Ergebnis, dass eine Negativsteuer, die zusätzlich zu dem bereits bestehenden System der Sozialversicherung eingesetzt und nur die Sozialhilfe ersetzen würde, nicht finanzierbar wäre.<sup>254</sup> Wegen der Frage der Finanzierbarkeit ist die Grundidee des Bürgergeldes als Kombination eines existenzsichernden Grundbetrages und des darüber hinausgehenden Arbeitsanreizes immer der Gefahr ausgesetzt, umgestaltet zu werden. Diesen Veränderungen unterlagen auch die ersten Ansätze, ein Bürgergeld in Amerika einzuführen:

### 3.2.2 Praxis der negativen Einkommensteuer in den USA

Die US-amerikanische Regierung hat einige Jahre lang die Einführung einer negativen Einkommensteuer forciert. Nachdem sich zwischen 1960 und 1974 die Zahl der Amerikaner, die irgendeine Form der öffentlichen Unterstützung erhielt, verdoppelte, sahen viele Amerikaner einen großen Handlungsbedarf.<sup>255</sup> 1968 unterzeichneten 1.300 Ökonomen eine Petition, mit der sie den Kongress aufforderten, eine negative Einkommensteuer einzuführen.<sup>256</sup> NIXON versuchte dies nach seiner Wahl zum Präsidenten durch die Einführung eines *Family Assistance Plan*, einer negativen Einkommensteuer für Familien, die das bisherige Transfersystem ersetzen sollte, umzusetzen.<sup>257</sup> In den USA wurden in diesen Jahren verschiedene Modellprojekte durchgeführt, bei denen die Reaktionen von Teilen der

<sup>254</sup> Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), *Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gutachten der Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 59, Bonn, 1996

<sup>255</sup> Gebhardt, Thomas, *Arbeit gegen Armut*, Opladen, Wiesbaden, 1998, S. 119f

<sup>256</sup> Ebenda, S. 123; mehr zum geschichtlichen Hintergrund der Debatte: Gernhardt, Klaus-Uwe / Weber, Arnd, *Garantiertes Mindesteinkommen. Für einen libertären Umgang mit der Krise*, in: Schmid, Thomas (Hrsg.) *Befreiung von falscher Arbeit – Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*, Berlin, 1984, S. 39f

<sup>257</sup> Gebhardt, Thomas (1998), S. 127

Bevölkerung auf die Einführung einer negativen Einkommensteuer ausgelotet wurden. Sie werden weiter unten noch diskutiert werden.<sup>258</sup>

Die Einführung scheiterte aber am Senat, der eher für ein System plädierte, das auf einer Kombination des Zwangs zur Arbeit und des monetären Anreizmechanismus basierte.<sup>259</sup> Diese Haltung und Politik, die jegliche Unterstützung – zum Beispiel auch die Unterstützung von Müttern kleiner Kinder – immer an die Bereitschaft zu arbeiten bindet, wird *workfare* genannt und ist in Amerika stark verbreitet. So ist 1975 ein *Earned Income Tax Credit (EITC)* eingeführt worden, der den Anreiz zur Arbeit gerade auch bei niedrigen Löhnen in den Vordergrund stellt. Niedriglöhne werden am Jahresende – in Abhängigkeit der Kinderzahl und der Familienkonstellation – durch eine auszuzahlende Steuergutschrift aufgebessert.<sup>260</sup> Diese Hilfe wird nicht als Sozialhilfe oder Grundsicherung verstanden, sie orientiert sich nicht an der Bedürftigkeit und kommt nur Arbeitnehmern zu Gute.<sup>261</sup> „Wer ein Einkommen zwischen 7.000 und 12.000 Dollar jährlich erzielt, der bekommt 4.000 Dollar in Form einer Art negativen Einkommensteuer vom Staat ausbezahlt, darunter und darüber sinken die Zuschüsse. Dies mag bei einem Einkommen von weniger als 7.000 Dollar verwundern, doch soll damit verhindert werden, dass Leistungsbezieher lediglich Teilzeit arbeiten und so zu wenig zu ihrem eigenen Unterhalt beitragen.“<sup>262</sup>

Die ursprüngliche Idee der negativen Einkommensteuer wurde hier verändert, um den Anreizmechanismus noch mehr zu stärken. Da Personen ohne Einkommen nicht unterstützt werden, ist hier auch die Finanzierung leichter. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob eine solche Umsetzung der negativen Einkommensteuer Armut erfolgreich bekämpft. Mit dieser Frage beschäftigte sich WALTER HANESCH. Einerseits untersuchte er in einer Modellrechnung für das Jahr 1996, inwiefern der EITC in Verbindung mit dem gesetzlichen Mindestlohn ein ausreichendes Einkommen garantiert. „Es zeigte sich, dass der EITC in diesem Jahr nicht ausreichte, den

---

<sup>258</sup> In Kapitel 3.4.2

<sup>259</sup> Gebhardt, Thomas (1998), S. 134

<sup>260</sup> Mitschke, Joachim (2000), S. 51

<sup>261</sup> Gebhardt, Thomas (1998), S. 37

<sup>262</sup> Meier-Mannhart, Helmut: Wenn der Anreiz zur Arbeit fehlt, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 27.1.2001, S. 25; s. a. Trabert, Lioba, „Make Work Pay“ – Die Wirkungen der Kombilohnrezepte in den USA und Großbritannien, in: *Wirtschaft im Wandel*, 5. Jg., 11/1999, S. 9 - 16

gesetzlichen Mindestverdienst bei der ganzjährigen Vollzeitbeschäftigung eines Verdieners im Haushalt so zu erhöhen, dass er für alle Haushaltskonstellationen die jeweilige offizielle Armutsschwelle überstieg. Tatsächlich blieb in fast allen Fällen das Jahreseinkommen unter der Armutsschwelle. Die Einkommenslücke bis zur jeweiligen Armutsschwelle war umso größer, je mehr Personen im Haushalt lebten.<sup>263</sup> Andererseits wertete HANESCH die Entwicklung der Armutsquoten in den USA aus, die allerdings neben dem EITC auch von anderen Faktoren beeinflusst sind. Dennoch: „Im Zeitraum 1979 - 1994 nahm die Zahl der Armen um fast fünf Mio. Personen oder um 61% zu. Da sich im gleichen Zeitraum der Anteil der erwerbstätigen Armen (an allen Armen) kaum verändert hat, stieg auch die Zahl der *working poor* von 4,1 Mio. um mehr als 50% auf 6,3 Mio. Personen. Der Anteil der ganzjährigen Vollbeschäftigten unter den *working poor* (ohne Familienangehörige) hat sich dabei von 13,9 auf 16,2% erhöht ...“<sup>264</sup> 12,6% der Bevölkerung in Haushalten von Erwerbstätigen mit einem Haushaltsvorstand unter 60 Jahren lebten im Jahr 1998 unter der Armutsschwelle. Umgekehrt lebte 1994 mehr als die Hälfte der Armutsbevölkerung in Haushalten mit einem erwerbstätigen Haushaltsvorstand unter 65.<sup>265</sup> Eine OECD-Studie<sup>266</sup> kommt zu dem Ergebnis, „dass die USA Mitte der 90er Jahre nicht nur die höchste Armutsquote aufwiesen, sondern auch der Anteil der *working poor* in den USA höher als in jedem anderen OECD-Mitgliedsland lag.“<sup>267</sup> Nichts weist also darauf hin, dass der EITC allein armutsvermindernd wirkt.<sup>268</sup>

Es zeigt sich, dass die zwei Variablen der Formel (1), nämlich die Transferenzugsrate (in der Formel: 0,5) sowie die Höhe des Mindesteinkommens (in der Formel: 100), auf die zentralen Fragen in der Praxis hinweisen: „Wie wird der Anreizmechanismus ausgestaltet, um zu wirken?“ und „Wie wird die Höhe des Grundbetrags festgelegt?“ Mit der zweiten Frage beschäftigt sich Kapitel 3.4.

---

<sup>263</sup> Hanesch, Walter (2000), S. 37f

<sup>264</sup> Ebenda, S. 35

<sup>265</sup> Ebenda, S. 36

<sup>266</sup> OECD: *Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries*, by Burniaux, J.-M. et al., Economics Department Working Papers No. 189, 1998, Paris, zit. nach Hanesch, Walter (2000), S. 36

<sup>267</sup> Hanesch, Walter (2000), S. 36

<sup>268</sup> S. a. Ausführungen von UWE HOCHMUTH, GÜNTHER KLEE UND JÜRGEN VOLKERT: diess. (1997), S. 186

### 3.2.3 Wirkt der Anreizmechanismus?

Abbildung 3 zeigt die verschiedenen Transferentzugsraten im Vergleich:

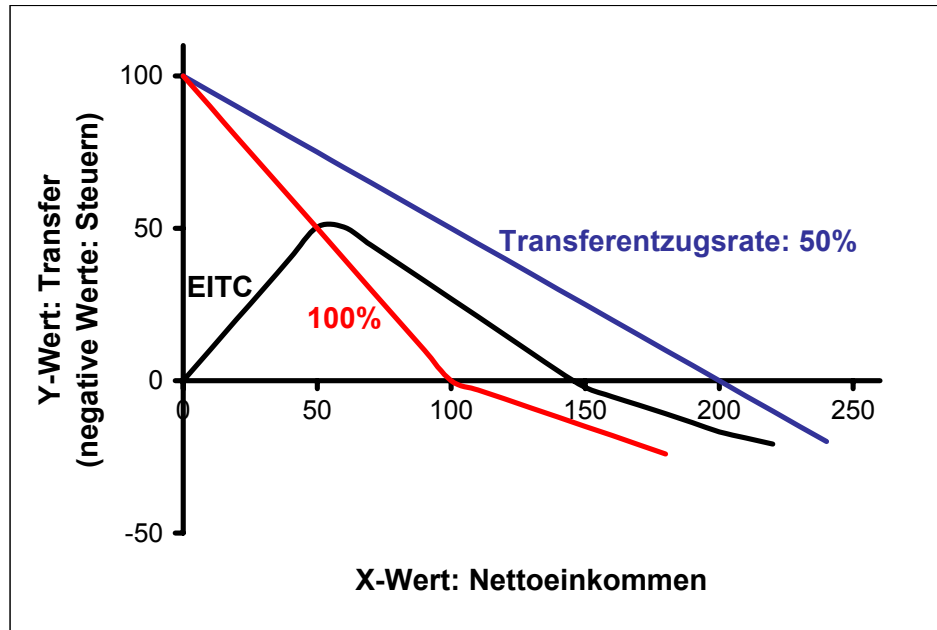


Abbildung 3: Transfer in Höhe des Nettoeinkommens (schematisch)

Auf der Y-Achse ist die Höhe der Transfers in Abhängigkeit vom Nettoeinkommen (auf der X-Achse) abzulesen:

- Beträgt die Transferentzugsrate 100%, so wird hinzuverdientes Einkommen in voller Höhe angerechnet. Pro zusätzlich verdiente Einheit Einkommen, reduziert sich der Transfer ebenfalls um eine Einheit. Als problematisch wird gesehen, dass es keinen monetären Anreiz zu arbeiten gibt. In der politischen Diskussion wird fälschlicherweise oft behauptet, dass die Sozialhilfe auf diese Art ausgeformt ist.
- Beträgt die Transferentzugsrate 50% so reduziert sich der Transfer bei einem Einkommen von 80 Einheiten um nur 40 Einheiten. Obwohl bereits 80 Einheiten verdient werden, gibt es immer noch einen Transfer von 60 Einheiten. Erst ab 200 Einheiten, also ab dem zweifachen Grundbetrag, werden Steuern bezahlt.
- Beim EITC erhöht sich bei geringen Einkommen zuerst der Transfer: bis 50 Einheiten wird jede hinzuverdiente Einheit durch den Transfer sogar bezuschusst. Das bedeutet, dass bei einer zusätzlich verdienten



Einheit der Transfer nicht abnimmt, sondern zunimmt! Ab 50 Einheiten liegt die Transferentzugsrate deutlich unter 100%. Nachdem dieses System aber bei einem Einkommen von Null keinen Transfer vorsieht, ist es – vor lauter Anreiz – nicht armutssicher und kann also nicht die Sozialhilfe ersetzen.

Die Funktionen zu den Transferentzugsraten sind beim Übergang in die Steuerfunktion (also bei Schnitt der X-Achse und dem Übergang zu negativen Y-Werten) gebrochen. Dies stellt dar, dass die Steuerrate auch eine andere Höhe als die Transferentzugsrate haben kann.

Es stellt sich nun die Frage, auf welche Weise der Anreizmechanismus helfen kann, Armut zu beseitigen. Der Anreizmechanismus soll helfen Armut zu bekämpfen: Das Fehlen des Anreizmechanismus wird ja verantwortlich gemacht für die große Zahl der Sozialhilfeempfänger. Der fehlende Anreiz in der Sozialhilfe führt angeblich dazu, dass Sozialhilfeempfänger es bequemer finden, Sozialhilfe zu beziehen und deshalb keine Arbeit suchen. Die *unsichtbare Hand* kann nicht wirken – so wird argumentiert – weil es keinen Anreiz zur Arbeit gibt. Der Anreizmechanismus soll aus der Armutsfalle herausführen, die dadurch entsteht, dass es finanziell unattraktiv sei, die Sozialhilfe zu verlassen.

Um den Anreizmechanismus zu verstehen, werden nun neben dem EITC die Erfahrungen der Sozialhilfe hinzugezogen, denn einige Gründe sprechen dagegen, dass der fehlende Anreiz zur Arbeit und das daraus resultierende „unter den Palmen Balis in der Hängematte ... [S]onnen“ (so ein Blüm-Zitat)<sup>269</sup> der Grund für die hohe und steigende Anzahl von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger sind:

(1) Es gibt in der Sozialhilfe gar keine Wahl zwischen Nicht-Arbeit und Arbeiten: Das Sozialhilfegesetz und das SGB III - Arbeitsförderung verfügen über Zwangsmittel: Die Zahlungen können gekürzt und sogar eingestellt werden. Dass diese Zwangsmittel bei massiven Missbrauch überhaupt nicht angewendet würden, wäre schwer zu erklären. Ein Beispiel kann dieses Argument untermauern: „Zwar ist kein geschlossenes Bild nachzuzeichnen, doch haben beispielsweise Erfahrungen der Stadt Köln ergeben, dass von 5000 Sozialhilfeempfängern, denen Arbeit angeboten

---

<sup>269</sup> Uske, Hans: *Das Fest der Faulenzer*, Duisburg, 1995, S.69

wurde, nur 77 die Arbeitsaufnahme verweigert haben und aus dem Sozialhilfebezug ausgeschieden sind' ...<sup>270</sup>

(2) Im bestehenden System der Sozialen Sicherung gibt es einen monetären Anreiz zur Arbeit:

- Einerseits spricht das Lohnabstandsgebot dafür, dessen Einhaltung immer wieder überprüft wird,<sup>271</sup> andererseits die Hinzuverdienstregelungen: Ein Sockelbetrag „in angemessener Höhe“ darf als Absetzbetrag ohne Abzug hinzuverdient werden,<sup>272</sup> da mit Arbeit ein Mehraufwand verbunden ist. Verdient ein Sozialhilfeempfänger mehr, kann er diesen Betrag in Höhe von ca. 140,- DM auf jeden Fall behalten, von dem darüber hinaus gehenden Betrag darf er 15% behalten (Steigerungsbetrag), die Transferentzugsrate beträgt also 85%. Sockelbetrag und Steigerungsbetrag dürfen jedoch einen halben Regelsatz (ca. 270,- DM) nicht übersteigen.<sup>273</sup>
- Zum fehlenden Anreiz kann es in sehr großen Familien kommen: Bei einer Familie mit mehr als drei Kindern addieren sich die Leistungen zu einem so hohen Betrag, dass er einen normalen Nettolohn übersteigen kann. Diese Familien müssten nun – falls das Anreizargument zutrifft – wegen dem gänzlich fehlenden Anreiz besonders häufig in der Sozialhilfe zu finden sein. Tatsächlich sind solche Familien unterrepräsentiert. Eine Untersuchung im Auftrag des BUNDESMINISTERIUMS FÜR ARBEIT UND SOZIALES aus dem Jahre 1993 ergab, „dass ausgerechnet dort, wo deutliche Lohnabstände bestehen, gezielte Maßnahmen zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit notwendig erscheinen: bei allein lebenden Männern (hauptsächlich), Langzeitarbeitslosen und Alleinerziehenden, „für die nach längerer Berufsunterbrechung zusätzliche Hilfen zur Reintegration in das Erwerbsleben und Unterstützung bei der Kinderbetreuung erforderlich sind.“<sup>274</sup>
- Verschiedene Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass „die Existenz transfer- bzw. motivationsbedingter Arbeitslosigkeit / Nichterwerbs-

---

<sup>270</sup> Thuy, Peter: Grundeinkommenssicherung in der sozialen Marktwirtschaft, in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 50, 1999, S. 137

<sup>271</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1999)

<sup>272</sup> §76 Abs. 2a BSHG, der Absetzbetrag entspricht schematisch den Werbungskosten im Steuerrecht.

<sup>273</sup> §76f BSHG und Steffen, Johannes: Alcatraz – Gefangen im Sozialstaat: in: Schäfer, Claus (Hrsg.) (2000), S. 133

<sup>274</sup> Hochmuth, Uwe / Klee, Günther, Volkert, Jürgen: Der Armutsdiskurs aus ökonomischer Sicht, in: Müller, S. / Otto, U. (Hrsg.) (1997), S. 192 - 194

tätigkeit in empirischen Untersuchungen für die Bundesrepublik bisher nicht nachgewiesen“ wurde.<sup>275</sup>

- Das 200-DM-Argument zählt nicht. In den Argumentationen der organisierten Arbeitgeber ist immer wieder zu hören, dass es zwischen Arbeiten und Nicht-Arbeiten nur einen Unterschied von (weniger als) 200,- DM gibt, der nicht genug Anreiz zur Arbeit bietet.<sup>276</sup> Bei dieser Argumentation wird vergessen, dass beispielsweise für einen Alleinstehenden – der als Sozialhilfe neben der Übernahme der Kosten der Unterkunft einen Regelsatz von ca. 500,- DM erhält – 200,- DM einen höheren Nutzen haben, als für jemand, der einen gut bezahlten Job hat.
- (3) Die Zusammensetzung der Hilfeempfänger widerspricht der Annahme, dass ein zusätzlicher Anreiz deren Anzahl stark reduzieren könnte:
- Wie bereits ausgeführt, sind 32,3% der Hilfeempfänger unter 15 Jahre alt, und 37% unter 18 Jahren. 8,4% sind Alleinerziehende, die auch beim Empfang von Sozialhilfe nicht arbeiten müssen, solange sie ein Kind unter drei Jahren oder zwei Kinder unter 7 Jahren betreuen müssen. 9,7% sind über 60 Jahre alt. 4,7% sind wegen Krankheit, Behinderung und Arbeitsunfähigkeit Hilfeempfänger. Ungefähr jeder zweite Hilfeempfänger kann also nicht arbeiten, ein Anreizmechanismus kann also die Zahl dieser Hilfeempfänger kaum reduzieren.
  - Des Weiteren arbeiten 5,1% aller Hilfeempfänger trotz des Hilfeempfangs, in 16,6% der Empfängerhaushalte wird trotz Leistungen der Sozialhilfe gearbeitet. Diese Zahlen widersprechen der Annahme, dass Sozialhilfe Menschen von der Arbeit abhält.<sup>277</sup>
  - Wie oben bereits dargestellt (Kap. 2.2.4) erhalten die meisten Haushalte nur aufstockende Sozialhilfe und bestreiten 50% ihres Bedarfs aus Arbeit oder aus Transfers, die ihnen aus anderen Gründen zustehen.

---

<sup>275</sup> Hanesch, W. / Krause, P. / Bäcker, G. (2000), S. 216, unter Angabe weiterer Quellen; s. a. Bäcker, G. (2000), S. 110: „Empirische Befunde (und nicht nur Einzelbeispiele) für verbreitete Arbeitsunwilligkeit, mangelnde Mobilitätsbereitschaft, unzureichendes Anpassungsverhalten, Leistungsmissbrauch und für die These, die Aufnahme der Arbeit „lohne nicht mehr“, finden wir nicht. Die Fakten deuten in eine andere Richtung ...“

<sup>276</sup> Siehe z. B. Sturm, Norbert: Sozialsystem krankt an Arbeitsanreizen, *Süddeutsche Zeitung* vom 28.8.2000, S. 23: „Zwischen Nicht-Arbeit und Vollzeit-Erwerbstätigkeit liegt demnach nur eine Differenz von 181 DM. Das ist nach Meinung der Autoren aber nicht genug, um jemanden, der staatliche Hilfe erhält, die Aufnahme einer Arbeit schmackhaft zu machen...“

<sup>277</sup> S. a. Steffen, Johannes: Alcatraz – Gefangen im Sozialstaat: in: Schäfer, Claus (Hrsg.) (2000), S. 137

Auch dies deutet darauf hin, dass die Sozialhilfe eher ergänzend in Anspruch genommen wird, statt als arbeitsetzender Transfer.

(4) Arbeitslose Hilfeempfänger sind gewöhnlich deshalb arbeitslos, weil sie keine Arbeit finden.

- Die Anzahl der (arbeitslosen) Sozialhilfeempfänger nahm parallel zur Arbeitslosenquote zu.
- Der hohe Anteil an älteren Arbeitslosen, die überdurchschnittlich lange Sozialhilfe beziehen, deutet auch auf andere Mechanismen hin: Es ist schwer vorstellbar, dass ältere Arbeitslose stärker auf den fehlenden Anreiz zur Arbeit reagieren und sich stärker zu Balis Hängematten hingezogen fühlen. Ältere Arbeitslose haben es einfach schwerer, eine neue Arbeit zu finden.
- Als Gouverneur von Kalifornien setzte Ronald Reagan 1971 sehr strenge CWEP-Workfare-Programme<sup>278</sup> durch, die die Abgeltung der Sozialhilfe in einfacher, gemeinnütziger Gemeindearbeit vorsah. Dieses Programm konnte aber damals den Anstieg der AFDC-Empfänger<sup>279</sup> (die amerikanische Sozialhilfe für Familien) nicht stoppen.<sup>280</sup>

Der monetäre Anreizmechanismus versagt und andere Mechanismen scheinen zu wirken: Viele Menschen haben Angst vor Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe. Sie sind sich über die sozialen Implikationen bewusst und haben Angst, nicht mehr *dazu zu gehören*. Viele Arbeitslose und Hilfeempfänger suchen selbstständig nach Arbeit. Sie sind sich darüber im klaren, dass freiwillig gewählte Arbeitslosigkeit eine längerfristige Verschlechterung für die Wiederaufnahme von Arbeit mit sich bringt<sup>281</sup> und sie schätzen die soziale Bindung am Arbeitsplatz und in der Familie.<sup>282</sup> Auch die hohe Rate der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe deutet darauf hin, dass es andere Mechanismen als die *Optimierung der Erzielung von Transferleistungen* gibt. Menschen schämen sich dafür, Sozialhilfe zu bekommen. Sozialhilfe ist mit finanziellen Einschränkungen verbunden und bietet für sich keine Perspektiven für eine bessere Zukunft.

Diese Ergebnisse und Vermutungen können durch die Typisierung von LEIBFRIED und LEISERING aus Kapitel 2.3.3 unterstrichen und bestätigt

---

<sup>278</sup> CWEP = Community Work Experience Program

<sup>279</sup> Aid for Families with Dependent Children

<sup>280</sup> Gebhardt, T. (1998), S. 121

<sup>281</sup> Hochmuth, U. / Klee, G / Volkert, J. (1997), S. 192

<sup>282</sup> Leibfried, S. / Leisering, L. u.a., S. 133

werden: Menschen nutzen die Sozialhilfe berechtigt und rational und haben dabei eine Ausstiegsperspektive (Typ: *Erfolgreicher Staatsbürger*). Der Typ *Sozial Ausgegrenzter* ist tatsächlich alternativenlos und resigniert. Er hat, beziehungsweise sieht für sich, keine Alternative zum Sozialhilfeempfang. Der Typ des *strategisch handelnden Sozialstaatsbürgers*, der Sozialhilfeempfang als Alternative in sein Kalkül und sein Leben integriert, ist existent, aber sehr selten. Der Typ *fatale Folgen*, ist durch unglückliche Umstände in die Sozialhilfe gekommen und entwickelt unerwartete Langzeiteffekte wie Verlust von Handlungsfähigkeit und Demoralisierung. Es ist bei diesem Typ im Allgemeinen nicht zu erwarten, dass ein höherer finanzieller Anreiz alleine eine Aktivierung begünstigt.

Monetäre Anreizmechanismen funktionieren wahrscheinlich erst da, wo es wirklich eine freie Entscheidung für oder gegen etwas geben kann. Das mag dann der Fall sein, wenn man sich für oder gegen einen gut bezahlten Job entscheiden kann, der einen sehr in Anspruch nimmt, oder wenn man sich für oder gegen einen karrierefördernden Auslandsaufenthalt entscheiden kann, oder wenn man sich unter Einbeziehung seiner Vorlieben und seines Steuervorteils für oder gegen die Ehe entscheidet. Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeempfang gehören für die meisten Menschen – entgegen den Vorstellungen der Arbeitgeberorganisationen, der Befürworter der Anreizmechanismus des EITC und vielleicht entgegen den Vorstellungen, die RONALD REAGAN veranlasst haben müssen, das CWEP-Programm einzuführen – nicht zu wirklich wünschenswerten Alternativen. Welches sind die entscheidenden Variablen für Sozialhilfeempfänger? In welchen Zusammenhängen befinden sie sich? Die jüngere Erforschung des Sozialstaates untersucht nun weiter, wie Sozialstaat gebraucht oder missbraucht wird.<sup>283</sup>

### **3.2.4 Eignung der negativen Einkommensteuer als Mittel der Armutsbekämpfung**

Welche Ansatzpunkte wählt die negative Einkommensteuer? Die negative Einkommensteuer wählt als einzigen Ansatzpunkt das Individuum (Ansatzpunkt 1 = A 1). Dabei wird aber nicht nach den betroffenen Menschen

---

<sup>283</sup> Lamnek, Siegfried / Luedtke, Jens (Hrsg.): *Der Sozialstaat zwischen >>Markt<< und >>Hedonismus<<?* Opladen, 1999 und Lamnek, Siegfried / Olbrich, Gaby / Schäfer, Wolfgang J.: *Tatort Sozialstaat: Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter)Gründe*, Opladen, 2000

gesehen, sondern pauschal unterstellt, dass ein größerer monetärer Anreiz dazu führt, dass sie Erwerbsarbeit annehmen werden. Das komplexe Problem Arbeitslosigkeit (A 2) wird dabei auf freiwillige Arbeitslosigkeit reduziert und somit verkannt. Die Wirkungen auf Löhne (A 3) und Umverteilung (A 5) werden gewöhnlich im Zusammenhang mit der negativen Einkommensteuer nicht diskutiert. Auch ist das Mittel ungeeignet, eine öffentliche Diskussion über Armut herbeizuführen (A 6). Es drängt das Phänomen Armut in die Privatsphäre zurück. Immerhin könnte aber durch die Statistik der gewährenden Organisation herausgefunden werden, wie viele Menschen oder Familien die negative Einkommensteuer in Anspruch nehmen (A 6). Unklar bliebe aber, ob sie sie freiwillig oder unfreiwillig in Anspruch nehmen.

Welchen Kriterien entspricht die negative Einkommensteuer? Ob die negative Einkommensteuer dem Kriterium der ausreichenden finanziellen Mittel (Kriterium 1 = K 1) und dem Kriterium des persönlichen Handlungsspielraums (K 3) entspricht, hängt von der Höhe des Grundbetrags ab. Es wurde aber gezeigt, dass nicht ein ausreichender Grundbetrag als zentraler Punkt des Konzeptes verstanden wird, sondern der Anreizmechanismus. Dementsprechend gefährdet ist der Grundbetrag – wie in Amerika geschehen – gesenkt zu werden, um „den Arbeitsanreiz zu erhöhen.“ Reichen die Mittel nicht aus, entspricht die negative Einkommensteuer auch nicht dem Kriterium der Entstigmatisierung und der Integration (K 5) und dem Kriterium der Selbsthilfe (K 4). Selbsthilfe wird zwar gefordert, es gibt aber keine Unterstützung zur Selbsthilfe und eigene Ansätze (wie z. B. Weiterbildung) werden eventuell durch unzureichende Mittel unmöglich gemacht. Modellprojekte in den USA, die weiter unten diskutiert werden,<sup>284</sup> haben die Reaktionsweise der Bürger auf die Einführung der negativen Einkommensteuer untersucht. Dadurch hat sie an Transparenz gewonnen (K 6). Die negative Einkommensteuer könnte dem Kriterium der transparenten Verwaltung und der leichten Zugänglichkeit (K 7) entsprechen. Bei ausreichend gewährten Mitteln kann sie auch helfen, verdeckte Armut zu verhindern (K 7). Sie könnte dem Kriterium der Rechtsstaatlichkeit entsprechen, denn finanzielle Forderungen an die Steuerbehörden sind leicht überprüfbar und einklagbar. Sie geht aber – entgegen ihrem Anspruch – nicht klar mit Missbrauch um (K 9): Einerseits ist ja nicht garantiert, dass sich jemand,

---

<sup>284</sup> Siehe Kap. 3.4.2

der tatsächlich Arbeit finden kann, von dem monetären Anreiz reizen lässt. Andererseits läuft die negative Einkommensteuer Gefahr, eine Kollektivstrafe zu sein, wenn der Grundbetrag nicht bis zum sozio-kulturellen Existenzminimum reicht: Menschen, die tatsächlich keine Arbeit finden, werden hier „bestraft“ für den Missbrauch der Hilfe durch eine nachgewiesenermaßen kleine Gruppe.

Tatsächlich ist die negative Einkommensteuer nur dafür geeignet, dieser kleinen Gruppe der Missbraucher einen Arbeitsanreiz zu bieten, allerdings ohne Garantie dafür, dass er wirkt. Verzichtet man darauf, den Anreizmechanismus in den Brennpunkt der Betrachtung zu stellen, dann hat die negative Einkommensteuer eine sinnvolle Funktion: gemäß dem „Gießkannenprinzip“ können verschiedene Bedürftige, so zum Beispiel Arbeitslose, Berufsunfähige und Rentner auf gleiche Weise unterstützt werden und könnten je nach Situation und Bedarf dennoch dazuerdienen.<sup>285</sup> Auf diese Funktion wird noch im Kapitel zum unbedingten Bürgergeld (Kap. 3.4) näher eingegangen.

Für den EITC gelten größtenteils die gleichen Kategorisierungen wie für die negative Einkommensteuer, aber er verteilt gerade nicht an alle Bedürftige, sondern nur an arbeitende Bedürftige. Anders als die negative Einkommensteuer folgt der EITC zwar einem Umverteilungsgedanken (A 5) zugunsten der Armen, er entfaltet dabei jedoch nur geringe Umverteilungswirkung und obwohl er sich nach der Familiengröße berechnet (A 4), hebt er viele Familien nicht über die offizielle Armutsgrenze (K 1).<sup>286</sup> Deswegen kann auch keine integrierende und entstigmatisierende Wirkung (K 5) angenommen werden und auch keine Erweiterung des persönlichen Handlungsspielraums (K 3). Fehlende finanzielle Mittel könnten zusätzlich die Selbsthilfekräfte behindern (entgegen K 4).

Die negative Einkommensteuer und der EITC können – soweit der Grundbetrag nicht zum Leben ausreicht – weitreichende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben, die über diesen Arbeitsmarkt wieder zurück auf die Verteilung von Einkommen und somit auf die Armut wirken. Diese Zusammenhänge werden im folgenden Kapitel anhand des Kombi-lohns dargestellt.

---

<sup>285</sup> Ich danke ISIDOR WALLIMANN für diesen Hinweis.

<sup>286</sup> Siehe Fn. 263

### 3.3 Kombilohn – der Anreizmechanismus, die Arbeit und die Löhne

#### 3.3.1 Idee des Kombilohns

Die Idee des Kombilohns ist mit der Idee der negativen Einkommensteuer verwandt: Auch hier steht der monetäre Anreiz Erwerbsarbeit anzunehmen im Vordergrund der Debatte. Argumentativ wird aber – stärker noch als beim EITC – der Schwerpunkt auf die Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt gelegt.

Den Kombilohn-Modellen liegt die Annahme zu Grunde, dass die hohe Arbeitslosigkeit durch hohe Mindestlöhne (mit)verursacht wird: Die *unsichtbare Hand* kann – gemäß dieser Vorstellung – auf dem Arbeitsmarkt nicht wirken, weil eine Person, deren Arbeit „nur wenig wert ist“, also eine zu geringe Produktivität hat, seine Arbeitskraft nicht zu einem angemessenen Preis verkaufen darf. Zu einem niedrigeren Stundensatz könnte sie eventuell einen Arbeitsplatz finden.

Kombilohn-Modelle sind 1997 von der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)<sup>287</sup> und 1998 von einigen CDU/CSU-Politikern<sup>288</sup> vorgelegt worden. In ihnen wird explizit eine größere Lohnspreizung, also ein größerer Unterschied zwischen niedrigen und hohen Löhnen gefordert. Es wird angeführt, dass der Dienstleistungssektor in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern unterentwickelt ist. Damit nun ein Arbeitsloser Arbeit finden kann, schlägt die BDA vor, einen Kombilohn zu zahlen: Die Person wird um 20 - 30% unterhalb des Tariflohns angestellt (für ca. 8,50 - 14 DM / Stunde<sup>289</sup>). Soweit der Monatslohn nicht an das Existenzminimum heranreicht, soll die aufstockende Sozialhilfe dafür sorgen, dass diese Person überleben kann. Um den Anreiz zu erhöhen, solche Arbeitsplätze anzunehmen, soll einerseits – gemäß der Idee der negativen Einkommensteuer – das Einkommen in geringerer Höhe auf die Sozialhilfe angerechnet werden (also die Transferentzugsrate soll niedriger sein), andererseits soll der Druck auf arbeitslose

---

<sup>287</sup> Bäcker, Gerhard: Vorsicht Falle! Niedriglöhne durch Kombi-Einkommen: Steigende Armut statt mehr Beschäftigung, in: Schäfer, Claus: *Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?* Hamburg, 2000, S. 146

<sup>288</sup> Sekul, Stefan: Kombilohn – ein Instrument des Kurswechsels in der Arbeitsmarktpolitik, in: *Gegenwartskunde*, 1999, Jg. 48, H. 3, S. 338

<sup>289</sup> Hermann, Adam, *Bausteine der Volkswirtschaftslehre*, Frankfurt am Main, 2000, S. 197



Sozialhilfeempfänger, einen solchen Arbeitsplatz anzunehmen, erhöht werden. Die BDA schlägt in diesem Zusammenhang auch vor, die Arbeitslosenhilfe – die ja gezahlt wird, wenn (gewöhnlich nach einem Jahr) kein Arbeitslosengeld mehr bezahlt wird – abzuschaffen.<sup>290</sup> Bei den genannten Modellen handelt es sich um *Einkommenssubventionsmodelle*.<sup>291</sup> Eine Person wird nur dann finanziell unterstützt, wenn das Einkommen im Haushalt nicht reicht, nicht jedoch wenn der Ehegatte, die Ehegattin, die Eltern, oder die Kinder einspringen müssen.<sup>292</sup>

Etwas anders funktionieren *Lohnsubventionsmodelle*.<sup>293</sup> Hier wird nicht das Einkommen, sondern die Arbeit pro Arbeitsplatz oder pro Arbeitsstunde unterstützt: Das kann durch die bereits in Kapitel 2.4.1 erwähnten Zahlungen von Lohnzuschüssen an den Arbeitgeber (*Arbeitgeberzuschuss*), an den Arbeitnehmer (*Arbeitnehmerzuschuss*, er wird verwirrender Weise auch *Kombilohn* (nach §18 Abs. 5 BSHG) genannt) oder durch die Übernahme der Lohnnebenkosten,<sup>294</sup> jeweils durch den Staat geschehen. Diese Förderungen sollen aber – im Gegensatz zu dem Kombilohn-Modell der BDA – nur einzelnen Zielgruppen zeitlich befristet gewährt werden. Es handelt sich bei all diesen Zahlungen insofern um eine Subvention, als ein Arbeitsplatz erst durch eine staatliche Leistung ermöglicht wird.

### 3.3.2 Arbeitsmarktbezogene Kritikpunkte am Kombilohn

Der Kombilohn nach dem Modell der BDA basiert auf falschen Voraussetzungen und ist als Mittel der Armutsbekämpfung zumindest ungeeignet, wenn nicht sogar kontraproduktiv:

- Oben<sup>295</sup> wurde ausgeführt, dass der monetäre Anreiz zur Arbeit nicht in höherem Maße gegeben werden muss, und dass sein Fehlen weder der Grund der steigenden Sozialhilfequote ist, noch der Grund für fehlende Arbeitsplätze sein kann.
- Die BDA möchte den monetären Anreiz zur Arbeit allen Niedrigverdienern nicht nur in einer (Wieder-)Einstiegsphase in eine Arbeit

---

<sup>290</sup> S. a. Bäcker, G. (2000), S. 169

<sup>291</sup> Ebenda, S. 147

<sup>292</sup> Siehe Seite 58

<sup>293</sup> Bäcker, G. (2000), S. 147

<sup>294</sup> Beispielsweise durch degressive Zuschüsse von Arbeitgeber und Arbeitnehmer, siehe z. B. Klammer, Ute: Zuckerbrot oder Peitsche? in: Schäfer, Claus (Hrsg.) (2000), S. 182f

<sup>295</sup> Siehe Kapitel 3.2.3

gewähren, sondern dauerhaft. Gleichzeitig soll aber ein Arbeitsanreiz im gesamten Niedriglohnsektor bestehen. Werden gleichzeitig die Abgaben an die Sozialversicherung konstant gehalten, so ist dieses System sehr teuer. Die BDA würde in dieser Situation die Senkung des Sozialhilfe-Niveaus fordern.<sup>296</sup> Verschiedene Berechnungen gehen davon aus, dass der finanzielle Aufwand eines Kombilohns in keinem angemessenen Verhältnis zu seinen Wirkungen steht.<sup>297</sup> Nach Berechnungen des BUNDESGESUNDHEITSMINISTERIUMS würden durch den Kombilohn zusätzliche 400.000 Personen in 140.000 Haushalten neben Erwerbseinkommen Sozialhilfe beziehen.<sup>298</sup>

- Der Arbeitsmarkt für Geringverdiener ist kein Teilmarkt, der vom restlichen Arbeitsmarkt unabhängig ist. Dies bedeutet einerseits, dass Verdrängungseffekte stattfinden werden: Heutige Normalverdiener werden auf lange Sicht durch subventionierte Empfänger von Niedriglöhnen ersetzt,<sup>299</sup> nicht nur die niedrigen Löhne, sondern auch die mittleren Löhne sind von Senkungen bedroht. Dies stellt auch insofern eine Gefahr dar, als der Staat von rückläufigen Steuereinnahmen bedroht wird.<sup>300</sup> Durch die beschriebenen Lohnsenkungen könnte sich der kontraproduktive Effekt einer zunehmenden Armut in Deutschland einstellen. Arbeitslose Sozialhilfeempfänger werden zu *working poor*, die nicht nur bis zum Ende ihrer Arbeitslosigkeit, sondern auf Dauer Sozialhilfe erhalten.
- Die eigentliche Problemgruppe der Arbeitslosen sind nicht die Geringqualifizierten, für die die Argumente des Kombilohns „zurechtgeschnitten“ sind, sondern die Langzeitarbeitslosen. Und in dieser Gruppe sind ältere Menschen am stärksten vertreten, nicht die Geringqualifizierten.
- Der Kombilohn hilft am ehesten den Arbeitslosen, die gute Chancen, („ein gutes Risiko“) haben, also diejenigen, die auch ohne Kombilohn

---

<sup>296</sup> *Wirtschaftswoche* (o. A.): Interview: „Tabus aufbrechen“. DIHT-Präsident Hans-Peter Stihl über Niedriglöhne und das Scheitern der Steuerreform, vom 2.10.1997, Nr. 41, S. 30f

<sup>297</sup> Siehe z. B. Pohl, Gerd / Wiedemuth, Jörg: Mehr Beschäftigung durch Lohnsubventionierung im Niedriglohnsektor?, in: Schäfer, Claus (Hrsg.) (2000), S. 77 - 91; Weinkopf, Claudia: Von der Dienstleistungslücke zu neuen intelligenten Angebotsformen? in: Schäfer, Claus (Hrsg.) (2000), S. 269, dort Angabe weiterer Quellen

<sup>298</sup> Handelsblatt vom 17./18.10.1997, zit. nach Elsen, Susanne: Kombilohnmodelle – vor Risiken und Nebenwirkungen wird gewarnt, in: *Rote Revue*, 3/99, S. 24

<sup>299</sup> Schütte, Christian / Weidenfels, Ursula / Wettach, Silke: Grenzen der Solidarität, in *Wirtschaftswoche* vom 2.10.1997, Nr. 41, S. 25

<sup>300</sup> Bäcker, G. (2000), S. 149

- am schnellsten wieder Arbeit finden würden,<sup>301</sup> Problemfällen hilft der Kombilohn wenig.
- Es gibt keine gesicherten Belege dafür, dass eine Ausweitung des Niedriglohnssektors tatsächlich zu einer geringeren Arbeitslosenquote führt.<sup>302</sup>
  - Im BDA-Modell werden Haushalte *final*<sup>303</sup> unterstützt, das bedeutet allerdings, dass in einem Haushalt, in dem eine Person mehr als das Existenzminimum verdient, die andere aber weniger als das Existenzminimum, nicht der Staat die billige Arbeit subventioniert, sondern der besser verdienende und unterhaltspflichtige Partner, die Kinder beziehungsweise die Eltern.
  - Nachdem in Deutschland neben der Arbeitslosigkeit gleichzeitig ein Defizit an gut ausgebildeten Fachkräften besteht, sind solche Strategien vielversprechender, die versuchen, durch Aus- und Fortbildung sowie Umschulungen, die Produktivität der Arbeitskräfte zu erhöhen. Zwar kann man nicht unbedingt aus jedem arbeitslosen Bergwerker einen Computerspezialisten „machen“, aber allen Arbeitenden kann ein upgrading-Prozess zu Gute kommen, an dessen Ende Arbeitsplätze mit niedriger Qualifizierung von Geringqualifizierten eingenommen werden können.<sup>304</sup>
  - Es ist keinesfalls klar und auch sehr schwer abzuschätzen, ob die deutsche Wirtschaft insgesamt von der Einführung von Niedrigverdienern und von einem Dienstleistungssektor mit Niedrigverdienern überhaupt profitieren könnte. Die gesamtwirtschaftliche Produktivität könnte nach Anpassungsreaktionen leiden und Deutschland wahrscheinlich auch mit Niedriglöhnen nicht in weltmarktrelevanten, arbeitsintensiven Branchen konkurrieren.
  - Als Branchen mit Wachstumspotential an Niedriglohn-Arbeitsplätzen werden gewöhnlich die Branchen „Handel, Instandhaltung, Reparatur,“ „Gastgewerbe,“ „Erziehung und Unterricht“ sowie „Gesundheitswesen“ gesehen.<sup>305</sup> Wahrscheinlich benötigt auch ein erweiterter Dienstleistungssektor in Deutschland eher gut ausgebildete Kräfte.

---

<sup>301</sup> Buslei, Hermann / Steiner, Viktor: Mehr Beschäftigung durch Lohnsubventionierung? in: Schäfer, Claus (Hrsg.) (2000), S. 71

<sup>302</sup> Hanesch, Walter: Beschäftigungsentwicklung, Niedrigverdienste und Working Poor in den USA, in: Schäfer, Claus (2000), S. 41

<sup>303</sup> Siehe Seite 100

<sup>304</sup> Vgl. Klammer, Ute (2000), S. 193

<sup>305</sup> Pohl, G. / Wiedemuth, J. (2000), S. 81

- Befürworter des Kombilohnes führen oft an, dass er eine Einstiegshilfe in die Arbeitswelt darstellt, und dass sich schon nach kurzer Zeit die Produktivität des Arbeitnehmers erhöht. Er kann dann mehr verdienen, und benötigt den Kombilohn nicht mehr. Erfahrungen in Amerika bestätigen aber keine hohe Mobilität im Niedriglohnsektor.<sup>306</sup>

Kombilöhne sind legalisierte Schwarzarbeit.<sup>307</sup> Schwarzarbeitern, die missbräuchlich Sozialleistungen erhalten, wird – insbesondere von den Handwerkskammern – vorgeworfen, dass sie ihre Transfers dazu benutzen, ihre Arbeitskraft billig anbieten zu können und damit beim Anbieten ihrer Produkte und Dienstleistungen einen Kostenvorteil gegenüber legalen Anbietern haben, die Steuern und Sozialabgaben zahlen müssen. Genau diese Situation soll nun legalisiert werden, allerdings mit der Bedingung, dass die Arbeitskraft (in Form von Dienstleistungen und Produkten) nicht direkt auf dem Markt angeboten wird, sondern einem Arbeitgeber.

Es ist naheliegend, hinter dem Modellvorschlag des BDA andere Beweggründe als die selbstlose Sorge der Arbeitgeberorganisationen um die Arbeitslosen zu vermuten: Kommt es nämlich tatsächlich zu Anstellungen unterhalb des Existenzminimums und zu einer Erosion der Löhne, und setzen die Arbeitgeberorganisationen auf diese Art die Tarifaufonomie außer Kraft, so wird sich das Verhältnis der Gewinne der Arbeitgeber zu den Löhnen der Arbeitnehmer zugunsten der Arbeitgeber verschieben. BÄCKER beschreibt den Prozess so:<sup>308</sup>

Dieser nach unten gerichtete Rückkopplungsprozess zwischen Freibeträgen, Löhnen und Regelsatzniveau ist nicht leicht zu durchschauen; er stellt aber gerade deswegen den eigentlichen >>Trick<< des BDA-Modells dar. DIHT-Präsident Stiehl drückt es wie folgt aus: >>Wir können nicht auf einen Schlag das gesamte Sozialniveau absenken, ohne dass die Sozialpolitiker aller Couleur aufschreien. Deshalb halte ich den Weg für sinnvoll, über einen Kombilohn diesen tabuisierten Bereich aufzubrechen. Es ist keine marktwirtschaftliche Lösung, sondern eine

---

<sup>306</sup> Ebenda, S. 81

<sup>307</sup> Das Wort Schwarzarbeit umfasst verschiedene Arten von Tätigkeiten. (Genauer: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): *Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit schadet uns allen*, Bonn, 2000a). Hier bedeutet Schwarzarbeit eine nicht angemeldete selbstständige Tätigkeit, für die keine Steuern und Sozialabgaben bezahlt werden. Zur Durchführung von Schwarzarbeit s. a.: Brösel / Werner: *Schwarzarbeit leicht gemacht. 1000 Tipps und Tricks für den angehenden Schwarzarbeiter*, Kiel, 2000

<sup>308</sup> In Bäcker, G. (2000), S. 165

Krücke, um die Probleme schrittweise anzupassen, für uns eine Art Trojanisches Pferd, das wir bei den Gewerkschaften und Sozialpolitikern aufstellen.<<<sup>309</sup>

Die oben erwähnten Lohnsubventionen sind etwas besser zu beurteilen: Nachdem sie nicht allen gewährt werden, sondern nur bestimmten Personengruppen und in bestimmten Fällen, sind die Mitnahme-Effekte geringer. Eine zeitliche Befristung könnte zum Beispiel Langzeitarbeitslosen vorübergehend ein normales Arbeitsverhältnis garantieren, das integrationsfördernd wirken könnte. Solche Subventionen haben auch weniger Einfluss auf das allgemeine Lohnniveau und die Tarifautonomie.

Das Problem der *unsichtbaren Hand* wird nun erkennbar: Die unsichtbare Hand soll mittels der Preise und der Angebots- und Nachfragemenge einen Markt ausgleichen und so zu einem für alle idealen Gleichgewicht führen. Nach den Vorstellungen der Neoliberalen bieten bei niedrigen Löhnen Arbeitgeber mehr Arbeitsplätze an. Gleichzeitig wollen bei niedrigen Löhnen weniger Arbeitnehmer arbeiten (da die Bezahlung schlechter ist), es kommt zu einem Gleichgewicht. Ob es tatsächlich bei niedrigeren Löhnen mehr Arbeitsplätze gibt, ist aber ungewiss. Klar ist jedoch, dass Arbeitnehmer dann, wenn sie von ihrem Lohn nicht mehr leben können, nicht weniger Arbeit annehmen/anbieten,<sup>310</sup> sondern mehr! Gibt es für Arbeitslose keine alternativen Einkommensquellen, dann müssen sie, um überleben zu können, mehr Arbeit annehmen/anbieten. Werden mehr Arbeitsplätze gesucht, können Arbeitgeber Arbeitnehmer für immer weniger Lohn anstellen. Es kommt zu einer abwärtsgerichteten dynamischen Lohnentwicklung, nicht zu einem Gleichgewicht. Eine solche Situation wird *anormale Angebotsreaktion*<sup>311</sup> genannt. *Working poor* haben dann überlange Arbeitszeiten an mehreren Arbeitsstellen oder beziehen zusätzlich Sozialhilfe um ihr Überleben zu sichern.

Voraussetzung für das Wirken der *unsichtbaren Hand* ist also die Freiheit, zu einem Vertrag Nein sagen zu können. Fehlt diese Freiheit, stellt sich kein Gleichgewicht ein. Der Markt gleicht nicht die verschiedenen

---

<sup>309</sup> *Wirtschaftswoche* (o. A.): Interview: „Tabus aufbrechen“. DIHT-Präsident Hans-Peter Stihl über Niedriglöhne und das Scheitern der Steuerreform, vom 2.10.1997, Nr. 41, S. 30, zit. nach Bäcker, G. (2000), S. 165; siehe zur Diskussion des Interviews auch: Elsen, Susanne: Kombilohnmodelle – vor Risiken und Nebenwirkungen wird gewarnt, in: *Rote Revue*, 3/99, S. 24

<sup>310</sup> Auf dem Arbeitsmarkt bieten – in der volkswirtschaftlichen Theorie – die Arbeitnehmer Arbeit an, die Arbeitgeber fragen Arbeit nach.

<sup>311</sup> Hochmuth, U. / Klee, G / Volkert, J. (1997), S. 186

Interessen mittels der Preise aus, wie von Adam Smith beobachtet, sondern die Marktsituation ist von einer Machtsituation überschattet. Die Arbeitgeber können immer niedrigere Löhne durchsetzen. Die *unsichtbare Hand* kann nicht wirken.

### 3.3.3 Eignung des Kombilohns als Mittel der Armutsbekämpfung

Der Kombilohn wählt als Ansatzpunkt neben dem Individuum auch die Löhne und die Umverteilung: Er möchte durch Senkung der Löhne (A 3) und eine ungleichmäßige bzw. (rechts)schiefere<sup>312</sup> Einkommensverteilung (A5) mehr Druck auf das Individuum (A 1) ausüben, in der Hoffnung, dass dadurch die Arbeitslosigkeit (A 2) sinkt; er ist also sehr komplex. Von einem Mittel der Armutsbekämpfung würde eher erwartet werden, dass es niedrige Löhne hebt, auf eine gleichmäßigere Einkommensverteilung hinwirkt und versucht, psychischen Druck vom Individuum zu nehmen.

Viele Argumente der Bewertung der negativen Einkommensteuer und des EITC (Kap. 3.2.4) gelten auch hier. Es ist jedoch noch offensichtlicher, dass der Kombilohn den Kriterien der ausreichenden finanziellen Mittel (K 1) und dem Kriterium des persönlichen Handlungsspielraums (K 3) nicht entspricht. Kombilöhne führen zu einem größeren Abstand zwischen arm und reich und zu mehr Armut. Sie provozieren Stress und Demoralisation (entgegen K 2) und bieten den Niedriglohneempfängern keine Perspektiven (entgegen K 2). Auch hilft der Kombilohn jenen wenig, die einen Niedriglohnjob finden, und er bietet keine Lösung für die „schlechten Risiken“, also für diejenigen, die trotz Bemühungen zum Beispiel wegen hohem Alter, mangelnder Qualifikation oder Behinderung keine Arbeit finden. Der Kombilohn verlängert die Stigmatisierung (K2 und K5) derjenigen, die arbeitslos bleiben. Er verhindert aber auch nicht die Stigmatisierung derjenigen, die Arbeit finden. Einerseits kann er – ähnlich der Leiharbeit – eine „Zwei-Klassen-Belegschaft“ zeitigen und die Gleichwertigkeit der Arbeitnehmer innerhalb eines Betriebes in Frage

---

<sup>312</sup> Einkommensverteilungen werden gewöhnlich so in Koordinatensysteme gebracht, dass auf der X-Achse verschiedenen Einkommensgruppen abgetragen werden und auf der Y-Achse die Häufigkeit des Vorkommens. Verfügen die meisten über ein mittleres Einkommen, wenige über sehr hohe oder sehr niedrige Einkommen ergibt sich ein der Gauß-Kurve ähnliches Gebilde. Verfügen die meisten über ein geringes Einkommen und immer weniger über mehr, dann ist der entstehende „Berg“, auf der „linken“ Seite steil und auf der „rechten“ Seite flach. S. a. beispielsweise Fersch, Franz: *Deskriptive Statistik*, Würzburg, Wien, 1985<sup>3</sup>, S. 110

stellen,<sup>313</sup> andererseits kann gerade auch dem Kombilohn-Empfänger vorgeworfen werden, auf Kosten des Staates und der Steuerzahler zu leben: Er wird ständig subventioniert. Es ist dabei nicht auszuschließen, dass der BDA sich an dieser Stammtisch-Diskussion beteiligen wird. Der Kombilohn entspricht nicht dem Kriterium der politischen Transparenz (K 6), denn der BDA möchte die Diskussion über die Höhe der Löhne und die Tarifautonomie auf dem Gebiet der Armutspolitik auskämpfen; die Hintergründe werden verschleiert. Da der Erhalt des Kombilohns einerseits von der Familiensituation abhängig ist und andererseits neben die Pflicht tritt, den erzielten Lohn zu versteuern, kann von einer transparenten Verwaltung nicht ausgegangen werden (K 7). Im Zusammenhang mit dem Kombilohn werden auch keine weiteren Rechte an Arbeitnehmer, wie Garantien von neuen, zusätzlichen Arbeitsplätzen, diskutiert (entgegen K 8). Die Diskussion um den Missbrauch der Sozialhilfe wird vom BDA missbraucht (K 9).

Lohnsubventionsmodelle sind besser zu beurteilen, da hier die Idee einer zeitlich befristeten Unterstützung, die wieder in ein Normalarbeitsverhältnis zurückführt, im Vordergrund steht. Das eröffnet Perspektiven für die Zukunft und unterstützt psychisch (K 2), ist weniger stigmatisierend und stärker integrierend (K 2 und 5).

Der Kombilohn ist ein Wolf im Schafspelz und keinesfalls zur Armutsbekämpfung geeignet. Die Negativsteuer und alle andere Arten von Bürgergeld<sup>314</sup> müssen, sofern sie Arbeitsverhältnisse zu Niedriglöhnen ermöglichen, durch einen gesetzlichen Mindestlohn ergänzt werden. Besser sind Lohnsubventionsmodelle zu beurteilen.

## **3.4 Das unbedingte Bürgergeld**

### **3.4.1 Idee des unbedingten Bürgergeldes**

Die Idee des unbedingten Bürgergeldes – also eines Grundeinkommens das unabhängig von geleisteter und verkaufter Arbeit ist – ist mehr als 200 Jahre alt und geht auf THOMAS PAINE<sup>315</sup> zurück,<sup>316</sup> einem britischen,

---

<sup>313</sup> Ich danke MICHAELA NEUMAYR für diesen Hinweis.

<sup>314</sup> S. a. Gorz, André: *Arbeit zwischen Misere und Utopie*, Frankfurt / Main, 2000, S. 115

<sup>315</sup> „Paine (Payne) Thomas: [...] \* Theyford (Norfolk, Großbrit.) 29. Jan. 1737, † New York 8. Juni 1809, brit.-amerikan. Publizist. – 1774 mit B. Franklins Unterstützung nach Amerika emigriert, propagierte der republikan. engagierte Autodidakt mit Flug-

republikanischen Publizisten, der auch in die Wirren der französischen Revolution verstrickt war. Diese Idee wurde in den 30er Jahren in Frankreich von JACQUES DUBOIN aufgegriffen, dann in den 80er Jahren in Belgien von dem KOLLEKTIV CHARLES FOURIER,<sup>317</sup> in Deutschland, in Österreich,<sup>318</sup> in Holland und Spanien vor allem von den GRÜNEN und in Irland sogar von der NATIONALEN BISCHOFSSKONFERENZ.<sup>319</sup> Das Bürgergeld wurde als Weg zu einer menschlicheren Gesellschaft begriffen.<sup>320</sup>

Ein unbedingtes Bürgergeld würde die Menschen von der Pflicht zu arbeiten entbinden, wenn sie genügsam genug wären, von einem unbedingten Bürgergeld in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums zu leben. Damit ist die Hoffnung einer „Befreiung von falscher Arbeit“<sup>321</sup> verbunden, also die Hoffnung, dass Arbeit mehr unter dem Blickwinkel der Selbstverwirklichung als unter dem Blickwinkel der Existenzsicherung gesehen werden kann, oder dass zumindest unangenehme Arbeit besser entlohnt wird. Die „Entkopplung von Arbeit und Essen“<sup>322</sup> würde immer die Chance bieten, eine Arbeit abzulehnen und könnte zum Beispiel als finanzielle Rückendeckung für die Gründung von Kleinstbetrieben dienen.<sup>323</sup> Einem solchen System würde wahrscheinlich weniger

---

schriften [...] die Unabhängigkeitsbestrebungen der Kolonien. Nach Europa zurückgekehrt, verteidigte P. in seinen „Right of man“ (1791) die Franz. Revolution. 1792 frz. Staatsbürger und Abg. für das Dep. Pas-de-Calais im Nationalkonvent; 1793 als Girondist verhaftet, 1794 nach Robespierres Sturz freigelassen; kehrte 1802 nach Amerika zurück; starb verarmt und vergessen.“ Meyers Großes Taschenlexikon, 24 Bde., Mannheim, Wien, Zürich, 1983, Stichwort: Paine, Thomas

<sup>316</sup> Zygmunt, Baumann: *Die Krise der Politik*, Hamburg, 2000, S. 257

<sup>317</sup> Das Kollektiv von belgischen alternativen Ökonomen und Soziologen wurde 1984 gegründet, um für die Idee des allgemeinen Grundeinkommens zu werben. Es wurde von PAUL-MARIE BOULANGER, PHILIPPE DEFÉYT und PHILLIPE VAN PARIJS koordiniert. Opielka, Michael (Hrsg.): *Die ökosoziale Frage*, Frankfurt / Main, 1985, S. 331

<sup>318</sup> In Österreich eröffneten die Diskussion vor allem LIESELOTTE WOHLGENANNT von der katholischen Sozialakademie und der Wirtschaftswissenschaftler und Theologe HERWIG BÜCHELE: dies., *Den öko-sozialen Umbau beginnen: Grundeinkommen*, Wien, Zürich, 1990

<sup>319</sup> Euzéby, Chantal, »Der dritte Weg aus der Massenarbeitslosigkeit«, in: *Le Monde diplomatique*, April 1998, S. 8, zit. nach: Baumann, Z. (2000), S. 257

<sup>320</sup> Weiter Informationen zur Geschichte der Befürworter: Gorz, A. (2000): S. 117, s. a. Fn. 242

<sup>321</sup> So der Titel des Buches von THOMAS SCHMID. Ders. (Hrsg.): *Befreiung von falscher Arbeit*, Berlin, 1984

<sup>322</sup> So lautet ein feststehender Begriff der Debatte; siehe z. B. Heinze, R. G. / Okl, T. / Hilbert, J. (1988), S. 70

<sup>323</sup> Heinze, R. G. / Okl, T. / Hilbert, J. (1988), S. 81



Wachstumszwang innewohnen.<sup>324</sup> Ein Arbeitnehmer muss nicht unbedingt acht Stunden arbeiten, um seine Einkommensquelle zu erhalten, wenn er eigentlich nur sechs Stunden arbeiten möchte. Teilzeitarbeitsverhältnisse, für diejenigen, die das wünschen (und nicht für diejenigen, die kurzarbeiten müssen), könnten Normalität werden. Weniger arbeiten könnten diejenigen, die weniger arbeiten wollen, nicht diejenigen, die nur wenig arbeiten dürfen. CLAUS OFFE verspricht sich deshalb von einem unbedingten Bürgergeld auch eine Entlastung des Arbeitsmarktes.<sup>325</sup>

Des Weiteren erhoffen sich die Befürworter eine größere Freiheit für ehrenamtliches Engagement und für gemeinnützige Tätigkeiten. Das unbedingte Bürgergeld könnte den nötigen Platz für Fortbildung und für persönliche Entfaltung schaffen. MICHAEL OPIELKA verspricht sich davon den Einstieg in eine ökologische Sozialpolitik, in der Arbeit und Einkommen gerechter verteilt sind.<sup>326</sup> Dies würde einhergehen mit erheblichen Einsparungen bei den sozialen Kosten der Industriegesellschaft. „Bei unserem Reformvorschlag, so GERHARDT / WEBER ... [<sup>327</sup>] geht es darum, Wege auf der Suche nach Sinn ökonomisch abzusichern.“<sup>328</sup> THOMAS SCHMIDT [<sup>329</sup>] ... glaubt sogar, ein garantiertes Grundeinkommen könne die „Herausbildung eines neuen, alternativen Unternehmertums, das die nicht technologiefeindliche Überwindung der fordistischen Produktionsweise praktiziert“, beflügeln.<sup>330</sup> Die Beantwortung der „ökosozialen Frage“<sup>331</sup> sollte also den Weg in Richtung auf eine Sozialutopie einschlagen, vielleicht ähnlich derjenigen, wie sie ERNEST CALLENBACH in dem Roman *Ökoptopia* beschreibt:

„Wie sie wissen ... stand Ökoptopia zunächst vor dem Problem einer riesigen Überproduktion von Nahrungsmitteln. Allein Kalifornien deckte etwa ein Drittel des Lebensmittelbedarfs der gesamten USA. Oregon und Washington verfügten

---

<sup>324</sup> Dieser Ansatz wird in zwei zentralen Aufsatzsammlungen in mehreren Aufsätzen diskutiert: Opielka, Michael (Hrsg.): *Die ökosoziale Frage*, Frankfurt / Main, 1985 und Schmid, Thomas (Hrsg.): *Befreiung von falscher Arbeit*, Berlin, 1984

<sup>325</sup> Offe, Claus: Perspektiven auf die Zukunft des Arbeitsmarktes, in: Opielka, M. (1985), S. 146

<sup>326</sup> Ebenda

<sup>327</sup> Gerhardt, K. / Weber, A. (1984), S. 56, zit. nach Heinze, R. G. / Okl, T. / Hilbert, J. (1988), S. 72

<sup>328</sup> Heinze, R. G. / Okl, T. / Hilbert, J. (1988), S. 72; Kapitälchen durch den Verfasser

<sup>329</sup> Schmid, Thomas (Hrsg.) (1984), S. 16; zit. nach Heinze, R. G. / Okl, T. / Hilbert, J. (1988), S. 72

<sup>330</sup> Ebenda

<sup>331</sup> So der Titel der von MICHAEL OPIELKA herausgegebenen Aufsatzsammlung: ders. (Hrsg.) (1985)

über eine enorme Obst- und Getreideproduktion. Wir konnten daher etwa fünfmal so viel Lebensmittel produzieren, wie unsere eigene Bevölkerung tatsächlich benötigte. Als die politische Krise den Nahrungsmittelexport in die USA stoppte [Ökopia hatte sich als von der restlichen USA unabhängig erklärt, Anm. d. Verf.], bestand unser Problem darin, unsere landwirtschaftlichen Erträge drastisch zu senken. Gleichzeitig wollten wir einen Schlussstrich unter den Raubbau und die Umweltverschmutzung in der Landwirtschaft ziehen. Zum Glück kam uns die neue Beschäftigungspolitik mit ihrer Zwanzig-Stunden-Woche dabei sehr entgegen. Außerdem konnten wir überschüssige Arbeitskräfte auf dem Land in die Aufbauarbeiten an unseren Recycling-Systemen einbeziehen. Einhergehend mit der Vereinfachung der Nahrungsmittelverarbeitung erzielten wir viele Einsparungen in der Lebensmittelauslieferung ... Aber unsere größten Einsparungen erzielten wir vermutlich einfach dadurch, dass wir die Herstellung vieler vorverarbeiteter und abgepackter Lebensmittel stoppten, die entweder wegen ihrer gesundheitlichen Risiken verboten worden waren oder auf Schwarzen Listen standen.“<sup>332</sup>

In jüngster Zeit setzt sich auch ANDRÉ GORZ, ein gewerkschaftsnaher, französischer Philosoph, für ein unbedingtes Bürgergeld ein. Lange Zeit hat er an anderen Lösungen für das Problem Arbeitslosigkeit und Armut gearbeitet. Er war Befürworter von Lebensarbeitszeitmodellen, in denen jeder in seinem Leben eine bestimmte Menge an Stunden arbeiten muss, um ein gesellschaftliches Soll zu erfüllen. Erst in seiner letzten Veröffentlichung hat er seine Einstellung zugunsten eines unbedingten Grundeinkommens geändert. Dafür gibt er folgende Gründe an:

- Intelligenz und Phantasie werden mehr und mehr Hauptproduktivkraft. Arbeitszeit hört in GORZ Augen auf, das Maß der Arbeit zu sein. Die kontinuierliche, nach der Arbeitszeit bezahlte Lohnarbeit sinkt, nicht jedoch die unbezahlte (Eigen-)arbeit. Für ihn ist das unbedingte Bürgergeld ein Mittel, um bezahlte Arbeit und unbezahlte Aktivitäten bestmöglich umzuverteilen.<sup>333</sup>
- GORZ sieht das unbedingte Bürgergeld auch als Antwort darauf, dass das allgemeine gesellschaftliche Wissen als Produktionsfaktor immer mehr Bedeutung bekommt. Ausbildung und die „Entwicklung der kreativen, interpretativen, analytischen, synthetischen und kommunikativen Fähigkeiten“ werden immer wichtiger. Die Entwicklung dieser Fähigkeiten sollte aber nach GORZ nicht unbedingt von den Interessen der Unternehmen geleitet sein.

---

<sup>332</sup> Callenbach, Ernest: *Ökopia*, o. A. d. Orte, 1975/1990<sup>4</sup>, S. 28

<sup>333</sup> Gorz, A. (2000), S. 120, 127

- GORZ hält mit RENÉ PASSET das Sozialprodukt, das aus „integrierten Mensch-Maschinen-Organisations-Systemen“ entsteht, in denen der besondere Beitrag des Einzelnen nicht messbar ist, für ein Gemeingut, an dessen Verteilung alle teilhaben sollten.<sup>334</sup>
- Eine Kopplung des Bürgergeldes an gemeinnützige Arbeit (siehe hierzu Kap. 3.5.1) missbilligt er, da die Gemeinnützigkeit dadurch entwertet wird.<sup>335</sup>

Die philosophisch dominierte Diskussion des unbedingten Bürgergeldes umfasst natürlich auch andere Aspekte. Das unbedingte Bürgergeld kann auf zwei verschiedene Arten gewährt werden: entweder so wie die negative Einkommensteuer, oder aber als *Sozialdividende*.<sup>336</sup> Bei der Sozialdividende bekommt jeder Mensch (beispielsweise am Anfang des Monats) einen Betrag in Höhe des Mindesteinkommens überwiesen. Er zahlt dann (beispielsweise am Ende des Monats) aber bereits ab der ersten verdienten Einheit Steuern, zum Beispiel zu einem Steuersatz von 50%. Rechnerisch unterscheidet sich das Nettoeinkommen bei der Sozialdividende nicht vom Nettoeinkommen der negativen Einkommensteuer! Bei der negativen Einkommensteuer werden Sozialdividende und Steuern saldiert, das Ergebnis ist dann bei niedrigen Einkommen ein Transfer oder bei höheren Einkommen eine Steuer. Eine Person, die 60 Einheiten verdient, dient als Beispiel:

Bei der Sozialdividende erhält und zahlt die Person:

Sozialdividende:	100
Steuern (50% auf 60)	-30
<u>Saldierter Transfer</u>	<u>70</u>

Der saldierte (verrechnete) Transfer beträgt 70 Einheiten.

Bei der negativen Einkommensteuer errechnet sich die Steuer oder der Transfer gemäß Funktion (2):

$$S = -100 + 0,5 * X$$

hier also konkret

$$S = -100 + 0,5 * 60 = -70$$

Die negative Steuer von -70 bedeutet einen Transfer in Höhe von 70.

---

<sup>334</sup> Ebenda, S. 130

<sup>335</sup> Ebenda, S. 120f

<sup>336</sup> Heinze, R. G. / Okl, T. / Hilbert, J. (1988), S. 75, 79

Beide Arten der Leistungsgewährung unterscheiden sich aber in der dahinter stehenden Idee: Die Sozialdividende verstärkt durch Überweisung des Mindesteinkommens den Eindruck, dass die Grundsicherung immer staatliche Angelegenheit sei. Die negative Einkommensteuer verstärkt den Eindruck, dass Grundsicherung nur dann staatliche Angelegenheit ist, wenn das erwirtschaftete Einkommen nicht ausreicht. Da die Sozialdividende eine sehr hohe Umverteilung zur Folge hat, bei der die meisten das ausbezahlt bekommen, was sie selber erwirtschaftet und als Steuern bezahlt haben, wird sie hier nicht weiter diskutiert.

Die Finanzierung eines unbedingten Bürgergeldes könnte sich als Problem erweisen, aber ein solches Sicherungssystem könnte – konsequent bis zum Ende durchgedacht oder umgesetzt – die größten Teile der ebenfalls sehr teuren Sozialversicherung ablösen.<sup>337</sup> Ein Bürgergeldsystem könnte sogar auch die Mehrwertsteuer und andere indirekte Steuern ersetzen. Das unbedingte Bürgergeld schützt automatisch bei Einkommensverlusten auf Grund von Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit oder Alter. Deswegen könnte es Arbeitslosengeld, Rentenversicherung, Teile der Unfallversicherung und damit auch große Teile des demnächst elfbändigen Sozialgesetzbuches ersetzen. Das Bürgergeld kann auch das Kindergeld und das Erziehungsgeld, das Wohngeld, Leistungen nach dem BAföG und Objektsubventionen ersetzen. Objektsubventionen bezuschussen nicht Personen sondern Objekte, wie zum Beispiel den sozialen Wohnungsbau und den öffentlichen Nahverkehr.<sup>338</sup> Die Pflege von Pflegebedürftigen, die heute durch die Pflegeversicherung nur bedingt finanziert wird, könnte zumindest teilweise von durch Bürgergeld abgesicherten Familienmitgliedern übernommen werden. Diese Sicherung ist nicht nach dem Äquivalenzprinzip<sup>339</sup> und dem Kausalprinzip<sup>340</sup> aufgebaut, sondern nach dem Finalprinzip: Das finale Ziel der Armutsbekämpfung steht im Vordergrund. Das ist auch der Grund, wieso dieses Sicherungssystem keine Versorgungslücken kennt, wie sie zum Beispiel heute auftreten, wenn ein Schüler oder Student nach der Ausbildung arbeitslos

---

<sup>337</sup> Anders Mitschke, J. (2000); S. 30; vgl. auch Otto, Ulrich: Bürgergeld contra Grundsicherung, in: Müller, S. / Otto, U. (1997) (Hrsg.), S. 224

<sup>338</sup> Kaltenborn, B. (1995), S. 66

<sup>339</sup> Prinzip der Gleichheit der eingezahlte Beiträge und der damit erworbenen Ansprüche, das zum Beispiel die Unterschiede in der Höhe der Renten rechtfertigt.

<sup>340</sup> Beim Kausalprinzip wird auf einzelne Ursachen abgestellt, die zu Notlagen führen können. Typisch ist die Kranken-, Erwerbsunfähigkeits- und die Unfallversicherung. Andel, N. (1992), S. 221

wird, aber die Arbeitslosenversicherung nicht greift, weil noch keine Beiträge bezahlt wurden. Das Bürgergeld garantiert jedoch nicht mehr als das soziokulturelle Existenzminimum. Es kann also auch nur eine monetäre Versorgung des Existenzminimums darstellen und zum Beispiel nicht die Behandlungskosten der Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung oder zusätzliche Kosten der Lebenshaltung, die durch Krankheit entstehen, abdecken. Für eine Absicherung über das Existenzminimum hinaus, zum Beispiel für eine zusätzliche Rente, ist bei diesem System dann jeder selbst zuständig.

Ob und wie das unbedingte Bürgergeld finanzierbar ist, ist eine sehr komplizierte Frage, die hier leider nicht weiter ausgeführt werden kann. Eine andere Frage stellt sich im Zusammenhang mit dem unbedingten Bürgergeld im Allgemeinen und mit der Finanzierung im Besonderen: Würde nun niemand mehr arbeiten?

### **3.4.2 Praxis des unbedingten Bürgergeldes in den USA**

Die amerikanische Regierung hat zwischen 1969 und 1982 in verschiedenen Regionen der USA *Field Research* an vier verschiedenen Modellprojekten mit einigen Tausend beteiligten Familien betrieben,<sup>341</sup> die zu folgendem Ergebnis kam: Tatsächlich ist das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer<sup>342</sup> zurückgegangen, allerdings nur um einige Prozent und nach unterschiedlichen Lebenssituationen sehr differenziert. Für Männer lag die Rate je nach Höhe von Mindesteinkommen und Steuersatz zwischen einem und acht Prozent, für Frauen lag sie zwischen zwei und über 50 Prozent.<sup>343</sup> Die meisten Männer haben wie bisher weitergearbeitet, nur wenige haben sehr viel weniger gearbeitet. Unter existenzsichernden Bedingungen reduzierten allein erziehende Mütter ihre Arbeitszeit zwischen 12 und 28 Prozent.<sup>344</sup> Bei (weiterer) Erhöhung des Mindesteinkommens haben allein erziehende Frauen am meisten auf Arbeit verzichtet. Wurde jedoch der Steuersatz erhöht (und Arbeiten somit weniger rentabel), so reagierten Alleinerziehende mit einer Erhöhung der Arbeitszeit (statt mit einer Senkung!), was aufzeigte, dass sie nun gezwungen waren, mehr zu arbeiten, um Lebensunterhalt und die höheren Steuern bezahlen zu

---

<sup>341</sup> Weber, R. (1991), Kap. 4

<sup>342</sup> In der Theorie der Volkswirtschaft bietet der Arbeitnehmer seine Arbeit(skraft) wie ein Gut auf dem Arbeitsmarkt an.

<sup>343</sup> Ebenda, S. 51

<sup>344</sup> Ebenda, S. 51f

können. Die meisten Arbeitnehmer haben also nicht „pauschal Flüge nach Bali gebucht“ um sich in die Hängematte zu legen, sondern sie haben ihre geleistete Arbeitszeit anscheinend sehr genau ihren Bedürfnissen angepasst. Dafür sprechen auch weitere Ergebnisse: Die Risikofreudigkeit der Arbeitnehmer ist gestiegen, sie haben unsichere und dafür höher bezahlte Stellen angenommen.<sup>345</sup> Tatsächlich waren die Löhne der Experimentiergruppe höher als die der Kontrollgruppe.<sup>346</sup> Aber auch soziale Veränderungen waren messbar: Die Ehen und Partnerschaften veränderten sich. Effekte in zwei Richtungen wurden identifiziert:

Der Einkommenseffekt hat dabei eine stabilisierende Wirkung. Eine gewisse Einkommensgarantie und die Chance im Einkommensniveau zu steigen, vermindern demnach die Scheidungshäufigkeit. Als Begründung für dieses Verhalten wird angeführt, dass der Verdienst den ökonomischen und sozialen Druck, dem die Familie ausgesetzt ist, weitgehend vorbestimmt. Bedürfnisse können bei höherem Einkommen leichter befriedigt werden und auch das Selbstwertgefühl des Familienoberhauptes bleibt intakt ... Im Widerspruch zu diesen Überlegungen steht das Konzept des Unabhängigkeitseffektes. Eine negative Einkommensteuer, die sowohl Verheirateten als auch Alleinstehenden Hilfe gewährt, verändert die Abhängigkeitsverhältnisse in der Partnerschaft. Da jetzt gewisse Ressourcen auch außerhalb der Ehe bereitstehen, vermindern sich die Austrittskosten aus dieser Bindung. Die Scheidungshäufigkeit nimmt zu.<sup>347</sup>

Es konnten sogar signifikante Änderungen der Schulergebnisse von Kindern der Versuchsgruppe nachgewiesen werden:

Verbesserungen der Resultate in Lese-Tests waren für Schüler vom vierten bis zum sechsten Schuljahr statistisch bedeutsam. Die Lesefähigkeit dieser jüngeren Kinder stieg also merkbar. Für ältere Schüler vom siebten bis zum zehnten Schuljahr wurden hingegen keine positiven Effekte gemessen.

Je länger eine Familie schon der Experimentiergruppe angehörte, desto größer waren auch die zu erwartenden Fortschritte ihrer Kinder in der Schule. Bei Schülern aus den ärmsten teilnehmenden Familien (mit der größten Transfer-summe) wurden die stärksten Verbesserungen registriert. Sie profitierten somit am meisten von der höheren Einkommensgarantie.

Diese Tendenzen werden von allen negativen Einkommenssteuer-Experimenten teils vollumfänglich, teils mit Vorbehalten unterstützt. Die Wahrscheinlichkeit,

---

<sup>345</sup> Ebenda, S. 55

<sup>346</sup> Solche Kontrollgruppen dienen als Vergleichsmaßstab um Effekte, die sich aus anderen (exogenen) Einflüssen ergeben, feststellen zu können. Genau der Unterschied zwischen der Reaktion der Kontrollgruppe und der Experimentgruppe wird untersucht.

<sup>347</sup> Weber, R. (1991), S. 57

dass Jugendliche aus armen Familien unter einem solchen Programm die obligatorische Schulpflicht (10 Jahre) erfüllen, ist um 20% - 90% größer als die Chance für ihre Altersgenossen aus der Kontrollgruppe.<sup>348</sup>

Diese Ergebnisse weisen tatsächlich auf die Möglichkeit hin, mit dem unbedingten Bürgergeld eine vielleicht stressfreiere und menschlichere Welt zu schaffen, in der Selbsthilfepotentiale allein dadurch geweckt werden können, dass – beispielsweise Mütter und Väter – sich frei für die Erziehung ihrer Kinder entscheiden können.

Die durch die Grundsicherung erzeugte Wahlfreiheit wirft jetzt auch ein neues Licht auf die *unsichtbare Hand*: Durch ein unbedingtes Bürgergeld ist das Überleben eines jeden gesichert. Nun ist der Arbeitnehmer in der Lage bei jedem Angebot auf dem Arbeitsmarkt abzuschätzen, ob es seinen Vorstellungen entspricht oder nicht. Dadurch, dass er immer die Möglichkeit hat, nein zu sagen, ist seine Position gestärkt. Die *unsichtbare Hand* kann jetzt tatsächlich ausgleichend wirken. Den persönlichen Anforderungen an den Arbeitsplatz kann der einzelne dadurch Ausdruck geben, dass er sich für oder gegen eine Arbeitsstelle entscheidet. Welche Auswirkungen die Einführung eines unbedingten Bürgergeldes auf das Lohngefüge hätte und auch auf die Anzahl von Unternehmensgründungen, auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und auf das soziale Leben, ist völlig unabsehbar.

### **3.4.3 Eignung des unbedingten Bürgergeldes als Mittel der Armutsbekämpfung**

Das unbedingte Bürgergeld wählt als Ansatzpunkt das Individuum (A 1), die Umverteilung (A 5) und hat vielleicht auch die Sicherung der Familie (A 4) im Blick. Das unbedingte Bürgergeld könnte auch auf die Arbeitslosigkeit (A 2) wirken, indem tendenziell die Menschen weniger arbeiten, die das wollen. Das unbedingte Bürgergeld würde sich auf die Höhe der Löhne auswirken, allerdings ist dies dann Resultat der Einführung, nicht jedoch explizite Absicht und Ansatzpunkt. Genauso würde wahrscheinlich die Diskussion über ein unbedingtes Bürgergeld das Thema Armut in die Öffentlichkeit bringen, selbst wenn dies nicht als Ansatzpunkt der Armutsbekämpfung (A 6) beabsichtigt wäre. Viele Verfechter des unbedingten Bürgergeldes wollen die Gesellschaft auf verschiedenen Ebenen

---

<sup>348</sup> Weber, R. (1991), S. 62 unter Angabe weiterer Quellen

verbessern, mit der Hoffnung vielfältiger Effekte, wie umweltverträglicheres Wirtschaften und menschlicheres Zusammenleben (A 7).

Das unbedingte Bürgergeld garantiert nicht nur durch das Mindesteinkommen die monetäre Sicherheit vor Armut (K 1), es hat weitreichende und größtenteils unabsehbare Auswirkungen auf die meisten Lebensbereiche. Es erweitert durch die Gewährung von freier Zeit und einem finanziellen Rahmen den persönlichen Handlungsspielraum (K 3) und bietet somit die Voraussetzung für Selbsthilfe (K 4), ohne sie allerdings aktiv zu fördern oder zu unterstützen. Das Bürgergeld könnte Stress, Stigmatisierung und Demoralisierung entgegenwirken (K 2), die oft die Folgen von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeempfang verschlimmern und den Wiedereinstieg ins Arbeitsleben erschweren. Viele Hoffnungen einer gerechteren und freieren Gesellschaft sind mit dem unbedingten Bürgergeld verbunden (K 6). Es könnte der Unsicherheit, die durch die Globalisierung entsteht, entgegenwirken, und Menschen in den verschiedensten Lebenssituationen unterstützen, in denen kein Einkommen zur Verfügung steht oder das Einkommen nicht reicht: Ausbildung, Fortbildung, Teilzeitarbeit, Krankheit, Schwangerschaft und Erziehungszeiten. Das unbedingte Bürgergeld ist durch seine Einfachheit sehr transparent und leicht zugänglich<sup>349</sup> (K 7 und K 8) und kann so helfen, verdeckte Armut zu verhindern. Die Quote der Inanspruchnahme eines solchen Bürgergeldes wäre sicher höher als die der Sozialhilfe und könnte durch die Integration in das Lohn- und Einkommensteuersystem sogar nahezu garantiert werden. Durch die Pauschalierung der Leistung käme es nicht mehr zu entwürdigenden Situationen auf dem Sozialamt (K 7). Missbrauch ist beim unbedingten Bürgergeld nicht mehr möglich (K 9). Seine Inanspruchnahme für eigene Ziele ist gewollt. Allerdings stellt das Bürgergeld keine Lösung für alle monetären Probleme dar: Behandlungskosten und zusätzliche Ausgaben bei Krankheit oder Pflege können mit einem pauschalen Bürgergeld höchstens teilweise abgedeckt werden. Auch das Problem überschuldeter Menschen kann nicht allein mit dem Bürgergeld gedeckt werden. Fraglich ist natürlich auch, ob eine politische Mehrheit für ein solches Bürgergeld zu gewinnen ist.

Durch das unbedingte Bürgergeld könnten sich Einsparungen von Verwaltungskosten ergeben (K 7). Augenblicklich erteilen rund 40 Arten von

---

<sup>349</sup> Die Gewährung des Bürgergeldes könnte an die monatliche Lohnsteuerzahlung angegliedert werden.



Behörden mehr als 150 verschiedene Leistungen.<sup>350</sup> Eine Vielzahl dieser Behörden und Leistungen könnte wegfallen. Staatliche Leistungen, die einen erhöhten Bedarf, z. B. von Behinderten, abdecken, könnten in den Grundbetrag eingearbeitet werden.

Die staatliche Organisation könnte im Zuge der Einführung eines unbedingten Bürgergeldes durchsichtiger und logischer gestaltet werden: Augenblicklich profitieren beispielsweise die Bundesregierung und die Sozialversicherung davon, wenn Menschen schneller aus der Arbeitslosenversicherung herausfallen und dann als Sozialhilfeempfänger den Kommunen zur Last fallen. Die Kommunen haben deshalb einjährige Beschäftigungsprogramme aufgelegt, die die Absolventen wieder in die Arbeitslosenversicherung „hieven“.<sup>351</sup> Beim Bürgergeldkonzept sind die Kosten einer schwierigen sozialen Situation und die Möglichkeit an dieser Situation etwas zu ändern in einer Organisation vereint: Würde das Bürgergeld wegen Arbeitslosigkeit zu teuer, so muss die Regierung auf Bundesebene etwas dagegen tun. Es könnte nicht mehr auf andere zuständige Ämter verwiesen werden.

Fraglich ist, wie der Staat mit den Einnahmen umgehen würde. Die staatlichen Ausgaben sind immer beeinflusst von *Günstlingswirtschaft* für spezielle Wählergruppen, die noch gefangen werden müssen für die nächste Wahl.<sup>352</sup> Verfügt der Staat nun zusätzlich über die Einnahmen, die bisher die Sozialversicherungen verwaltet haben, könnte das Problem noch größer werden. Die Gründung eines Sozialfonds, der den Teil der Steuern verwaltet, der für das Bürgergeld verwendet werden soll, könnte Abhilfe schaffen. Es gibt einige Ansätze, das unbedingte Bürgergeld mittels klarer Gerechtigkeitsvorstellungen zu begründen. Allerdings wird die Notwendigkeit, das Konzept politisch transparent zu machen, den Bürgern zu kommunizieren und eine breite Diskussion über die umzusetzenden Gerechtigkeitsvorstellungen zu führen (K 6), oft nicht gesehen.

---

<sup>350</sup> Mitschke, J. (2000), S. 34 und Kersting, Wolfgang: *Theorien der sozialen Gerechtigkeit*, Stuttgart, Weimar, 2000, S. 270

<sup>351</sup> Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen: *Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ Wege aus der Sozialhilfe. Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung*, Wissenschaftliche Begleitung: Freyberg, Thomas / Kinstler, Hans-Joachim / Reis, Claus, Düsseldorf, 2000, S. 14

<sup>352</sup> Dies untersucht z. B. die *politische Soziologie* mit dem Ansatz des *rationalen Handelns*. S. a. Reinhold, Gerd (Hrsg.): *Soziologielexikon*, München, Wien, 2000<sup>4</sup>, Stichwörter „Politische Soziologie“ und „rationales Handeln“

Das Bürgergeld könnte allerdings dazu führen, dass einige Menschen, vor allem Arbeitslose mit sozialen Problemen, auf neue Art marginalisiert werden: Sie sind finanziell abgesichert, können aber trotzdem nicht an der Gesellschaft teilhaben. Fehlt beispielsweise sinnvolle Tätigkeit und Lebenssinn, so kann eine finanzielle Absicherung nicht unbedingt helfen (entgegen K 2 und K5). Bürgergeld könnte also auf neue Art ausgrenzend wirken. Diese Menschen wären vermutlich dem gleichen Unverständnis wie heutige Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger ausgesetzt: „... jetzt bekommen die schon Geld, und dann wollen die auch noch ...“ In den folgenden zwei Kapiteln werden nun weitere Arten von Bürgergeld diskutiert, die explizit sozial integrierende Faktoren miteinbeziehen: Das Bürgergeld-Konzept von ULRICH BECK (Kap 3.5) und das französische Revenue minimum d’Insertion (RMI) (Kap 3.6).

### **3.5 Bürgergeld und Bürgerarbeit – Das Konzept von ULRICH BECK**

#### **3.5.1 Idee des Bürgergeldes nach BECK**

ULRICH BECK, der bekannte münchener Soziologe, nimmt als Ausgangspunkt seiner Überlegungen – neben der immer problematischeren Situation von Arbeitslosen – die gesellschaftlichen Veränderungen im Übergang von der ersten zur zweiten Moderne: Die Individualisierung führt zu neuen Risiken für den einzelnen Menschen. Die materielle Sicherung durch die Familie geht verloren, Bindungen werden unverbindlicher, jeder ist für sich selbst verantwortlich in einer immer unübersichtlicheren Welt. Scheinselbstständigkeit, McJobber und ungewollte Teilzeitarbeitsplätze sind Folge der Flexibilisierung der Arbeitswelt.<sup>353</sup> Auf gesellschaftlicher Ebene lässt die Integration über gemeinsame Werte nach. Der Zusammenhalt der Gesellschaft findet nur über ein gemeinsames Interesse am wirtschaftlichen Wachstum statt.<sup>354</sup> BECK stellt nun die Frage, wie man eine solch hochindividualisierte Gesellschaft überhaupt noch „zusammenbinden“ kann und findet dafür zwei Voraussetzungen: Neben

---

<sup>353</sup> Beck, Ulrich: *Schöne neue Arbeitswelt*, Frankfurt / Main, New York, 1999<sup>2</sup>, S. 77, 79f, 93f und Bonß, Wolfgang: Was wird aus der Erwerbsgesellschaft, in: Beck, Ulrich (Hrsg.): *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*, Frankfurt / Main, 2000, S. 327 - 415

<sup>354</sup> Beck, Ulrich / Beck-Gernsheim, Elisabeth: Individualisierung in modernen Gesellschaften – Perspektiven und Kontroversen einer subjektorientierten Soziologie, in: dies. (Hrsg.): *Riskante Freiheiten*, 1994, Frankfurt / Main, S. 34

der Einsicht in ihre Situation muss es gelingen „die Menschen für die Herausforderungen zu mobilisieren und zu motivieren, die im Zentrum ihrer Lebensführung präsent sind (Arbeitslosigkeit, Naturzerstörung usw.). Wo die alte Gesellschaftlichkeit >>verdampft<<, muss Gesellschaft neu erfunden werden. Integration wird hier also dann möglich, wenn man nicht versucht, den Aufbruch der Individuen zurückzudrängen – sondern wenn man, im Gegenteil, bewusst daran anknüpft und aus den drängenden Zukunftsfragen neue, politisch offene Bindungs- und Bündnisformen zu schmieden versucht.“<sup>355</sup> Im Anschluss an seine Analyse entwickelte BECK das Konzept der *durch Bürgergeld belohnten Bürgerarbeit*. Sein Konzept legte er in den beiden Büchern *Schöne neue Arbeitswelt*<sup>356</sup> und *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*<sup>357</sup> dar.

Die Bürgerarbeit soll ein neuer Platz für politisches und soziales Engagement in der Gesellschaft werden und der Demokratisierung der Gesellschaft Vorschub leisten. Bürgerarbeit soll – auf dem Weg von der *Erwerbsarbeitsgesellschaft* in die *Tätigkeitsgesellschaft*<sup>358</sup> – eine gleichberechtigte Stellung neben der Arbeitswelt, die nicht mehr genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stellen kann,<sup>359</sup> gewinnen. Bürgerarbeit könnte „neben der Erwerbsarbeit eine alternative Aktivitäts- und Identitätsquelle [entstehen lassen], die nicht nur den Menschen Befriedigung schafft, sondern auch den Zusammenhalt in der individualisierten Gesellschaft durch die Verlebendigung der alltäglichen Demokratie stiftet.“<sup>360</sup> BECK schlägt mögliche Inhalte vor, die konkreten Inhalte sollen aber von den Ausführenden selbst festgelegt werden.<sup>361</sup>

... Hier entstehen neue, attraktive Arbeitsplätze im Zwischenraum von Staat und privater Wirtschaft, die eine experimentelle Kultur schaffen, schöpferischen Ungehorsam ermöglichen, soziale Identität stiften und die alltägliche Demokratie

<sup>355</sup> Beck, U. / Beck-Gernsheim, E. (1994), S. 35

<sup>356</sup> Beck, Ulrich: *Schöne neue Arbeitswelt*, Frankfurt / Main, New York, 1999<sup>2</sup>

<sup>357</sup> Beck, Ulrich (Hrsg.): *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*, Frankfurt / Main, 2000

<sup>358</sup> Beck, Ulrich, Die Seele der Demokratie: Bezahlte Bürgerarbeit, in: ders. (2000) (Hrsg.), S. 445

<sup>359</sup> Arbeitslosigkeit und ihre sozialen Folgen sind ein weiterer Ausgangspunkt der Überlegungen: „Jede Politik, auf welche Ideologie sie sich sonst auch berufen mag, ist verlogen, wenn sie die Tatsache nicht anerkennt, dass es keine Vollbeschäftigung für alle mehr geben kann und dass die Lohnarbeit nicht länger der Schwerpunkt des Lebens, ja nicht einmal die hauptsächliche Tätigkeit eines jeden bleiben kann.“ Beck, U. (1999), S. 126

<sup>360</sup> Beck, U. (1999), S. 129

<sup>361</sup> Beck, U. (2000b), S. 431

beleben. Bürgerarbeit kann zum Beispiel dem Zerfall der Innenstädte und des öffentlichen Raumes entgegenwirken, Wege zum Energiesparen aufzeigen, eine Bastel-Kultur technischer Innovationen ermutigen, Konflikte mit Fremden abbauen, kurz Unternehmergeist mit Gemeinwohlorientierung verbinden.<sup>362</sup>

Bürgerarbeit ist dort, wo Funken sprühen und Menschen handeln, auch Kritik- und konkret gewendete Protestarbeit. Sie greift Anliegen auf, die von der Verwaltung und Politik vernachlässigt, verfälscht oder unterdrückt werden. Insbesondere nimmt sich die Bürgerarbeit der Bürgerrechte von Minderheiten und Ausgeschlossenen an ... Relative Eigenständigkeit, Freiwilligkeit und öffentliche Grundfinanzierung sind das Rückgrat der demokratischen Kultur, die mit Bürgerarbeit zugleich mit Inhalten gefüllt, auf- und ausgebaut wird. Bürgerarbeit ist nicht (nur) brav und lückenbüßerisch, sie dient nicht als institutionalisiertes Feigenblatt staatlicher Versäumnisse. Sie mobilisiert und integriert, also auch Protestbewegungen, und hilft der Verwaltung, den Parteien und dem Staat dadurch auf die Sprünge. Man erinnere sich: Wer hat die Themen der sich selbstgefährdenden Zivilisation, die heute in aller Munde ist, gegen den Widerstand der Herrschenden in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft auf die Tagesordnung gesetzt? Die vielen David-gegen-Goliath-Bewegungen!

Doch Bürgerarbeit erdet auch Protestpotentiale, wendet diese ins Pragmatisch-Tätige, Selbsttätige, konfrontiert den Verbalprotest mit dem Kleinklein einer eigenen Antwort und Initiative, also der Frage, was tun? Ganz nach dem Motto: Frage nicht, was der Staat tun kann, sondern frage, was du tun kannst, um den Missstand abzubauen!<sup>363</sup>

Bürgergeld soll dabei nicht die Erwerbsarbeit ersetzen, sondern für alle Menschen eine Möglichkeit neben der Erwerbsarbeit darstellen. Ein Wechsel zwischen den beiden Tätigkeitssphären soll normal werden.<sup>364</sup> Erwerbsarbeit soll so „umverteilt werden, dass jeder, jede ein Bein in der Erwerbsarbeit haben kann und zugleich das andere in der Familien- oder Bürgerarbeit.“<sup>365</sup> Dabei kann die Bürgerarbeit auch als Qualifizierungsmaßnahme für eine Erwerbsarbeit dienen.<sup>366</sup>

BECK schlägt vor, die Bürgerarbeit durch *Gemeinwohl-Unternehmer* zu unterstützen, die ihre unternehmerischen Fähigkeiten für das Gemeinwohl einsetzen und als Manager helfen, neue Wege für die in Angriff genommenen Probleme zu finden.<sup>367</sup> Förderungswürdige Projekte sollen in

---

<sup>362</sup> Beck, Ulrich: Wohin führt der Weg, der mit der Vollbeschäftigungsgesellschaft beginnt? in: Beck, U. (Hrsg.) (2000), S. 47

<sup>363</sup> Beck, U. (1999), S. 130

<sup>364</sup> Ebenda, S. 148

<sup>365</sup> Ebenda, S. 145

<sup>366</sup> Beck, U. (2000b), S. 436 und Beck, U. (1999), S. 150

<sup>367</sup> Beck, U. (2000b), S. 425

*kommunalen Ausschüssen für Bürgerarbeit*, die sich aus Vertretern des Gemeinderats, der Wohlfahrtsverbände, Freiwilligenvertretern, Leistungsempfängern von Bürgerarbeit und Unternehmensvertretern zusammensetzen, identifiziert und ausgewählt werden.<sup>368</sup>

Diese Bürgerarbeit soll nun – anders als bisherige ehrenamtliche Arbeit – durch ein *Bürgergeld* bezahlt werden. Sie soll „belohnt statt entlohnt werden“,<sup>369</sup> da eine ausreichende finanzielle Absicherung der Tätigen eine Bedingung für ein Engagement in der Bürgerarbeit darstellt. Das Bürgergeld soll oberhalb der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe liegen<sup>370</sup> und so explizit eine Alternative zur Arbeitslosigkeit sein. Arbeitslose sollen sich während des Bezugs von Arbeitslosengeld oder -hilfe für Bürgerarbeit entscheiden können, ohne den Bezug ihrer Leistungen zu gefährden. Gleichzeitig soll ehrenamtlich Tätigen, die nach längerem Engagement wieder in die Erwerbsarbeit zurückkehren wollen, Arbeitslosengeld gewährt werden.<sup>371</sup>

Mit dem Bürgergeld werden nach BECK „drei Ziele verfolgt:

- Ermöglichung eines Niedriglohnsektors und damit Bekämpfung insbesondere von Langzeitarbeitslosigkeit im Bereich der Globalisierungsverlierer, der Geringqualifizierten
- Vorbeugung gegen (Einkommens-)Armut allgemein, Ermöglichung von Auszeit für Weiterbildung, Bürgerarbeit etc.
- Abbau der Armutsbürokratie.“<sup>372</sup>

Über das Bürgergeld hinaus soll der Staat weitere, für bürgerschaftliches Engagement nötige Ressourcen, wie Räume und finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.<sup>373</sup>

Finanziert werden soll das Bürgergeld durch öffentliche Transfergelder, durch Drittmittel des betrieblichen Sozialsponsorings, durch Einnahmen und durch kommunale Eigenfinanzierung, soweit die Kommunen durch die Bürgerarbeit entlastet werden.<sup>374</sup> BECK verspricht sich Entlastungs-

---

<sup>368</sup> Ebenda, S. 431

<sup>369</sup> Ebenda, S. 418

<sup>370</sup> Beck, U. (1999), S. 128

<sup>371</sup> Beck, U. (2000b), S. 440

<sup>372</sup> Beck, U. (2000a), S. 146

<sup>373</sup> Ebenda, S. 128, vgl. auch: Offe, Claus (1985), S. 144

<sup>374</sup> Beck, U. (2000a), S. 129

effekte dadurch, dass Bürgerarbeit nicht nur den Tätigen nutzt, sondern Leistungen für Dritte erbringt. Selbsthilfegruppen beraten zum Beispiel oft unentgeltlich Betroffene. Das erzeugt Einsparungen bei den Krankenkassen, den Arbeitgebern, den Gemeinden usw. BECK rechnet vor, dass bereits die heute existierende ehrenamtliche Arbeit einen Wert produziert, der 8% der Nettolohn- und -gehaltssumme ausmacht.<sup>375</sup> Konsequenterweise diskutiert er nicht Anreizmechanismen, die die Menschen bevorzugt in die Erwerbsarbeit drängen. Für ihn ist Bürgerarbeit ein für alle offenes Konzept.

### 3.5.2 Mögliche Probleme bei der Umsetzung

Ein Problem bei der Umsetzung des Konzeptes könnte dadurch entstehen, dass freiwilliges Engagement nicht unbedingt Sache aller Menschen ist. Einerseits kommen Untersuchungen zu einem bereits erstaunlich hohen bestehenden Engagement und einem hohen Engagementpotential: Die Quote derjenigen, die irgendeine ehrenamtliche Tätigkeit leisten, liegt über 30%.<sup>376</sup> Über die Hälfte der Menschen in Deutschland können sich vorstellen, eine ehrenamtliche Tätigkeit aufzunehmen.<sup>377</sup> Andererseits sind heutige „durchschnittliche“ ehrenamtlich Tätige im mittleren Lebensabschnitt, besitzen eine gute Ausbildung und sind in gehobener Position erwerbstätig.<sup>378</sup> Diese Gruppe deckt sich offensichtlich nicht mit der Gruppe der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger. Als Indikator für dieses Problem können auch die Ergebnisse der bereits zitierten Untersuchung von JACOBS und RINGBECK sein: Nach dem Interesse an Mitarbeit in einer Selbsthilfegruppe befragt, gaben 49% der befragten Sozialhilfeempfänger an, kein Interesse an einer Mitarbeit zu haben, 15% äußerten Interesse und 31% sagten, sie hätten „vielleicht“ Interesse.<sup>379</sup> Allerdings kommen natürlich neben Selbsthilfegruppen viele andere Bereiche für Bürgerarbeit in Frage. Bürgerarbeit könnte üblicher werden und so besser akzeptiert werden. Und Bürgerarbeit muss auch nicht die Lösung für alle Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger sein.

Ein weiteres Problem könnte darin bestehen, dass die Kosten doch größer sind, als BECK vermutet: „Zum einen entstehen durch Bürgerarbeit keine

---

<sup>375</sup> Beck, U. (2000b), S. 434f

<sup>376</sup> Klages, Helmut: Engagement und Engagementpotential in Deutschland, in: Beck, Ulrich (1999), S. 154

<sup>377</sup> Ebenda, S. 161

<sup>378</sup> Beck, U. (2000b), S. 422

<sup>379</sup> Jacobs, H. / Ringbeck, A. (1994), S. 111

Mehrkosten; die Summe der bisherigen Transfereinkommen bildet die absolute Obergrenze eines öffentlichen Haushaltes für Bürgerarbeit, der – verwaltet durch den Ausschuss für Bürgerarbeit und die Gemeinwohl-Unternehmer – zur existenzsichernden Grundfinanzierung der mitwirkenden Freiwilligen zur Verfügung stünden.“<sup>380</sup> BECK fordert aber, dass das Bürgergeld oberhalb von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe liegen soll.<sup>381</sup> Dadurch werden zusätzliche Kosten verursacht. Auch soll Bürgerarbeit eine längerfristige Alternative für Arbeitslose sein, die dann nicht mehr nach Erwerbsarbeit suchen müssen. Das könnte dazu führen, dass die Zeiten von Bürgergeldbezug länger ausfallen, als die von Arbeitslosigkeit. Auf der Ebene der Kosten argumentiert, müssten die zusätzlichen Kosten den Ersparnissen und Einnahmen gegenübergestellt werden. Bürgergeld soll aber auch Effekte zeitigen, die nicht oder nicht nur materiell zu bewerten sind, wie zum Beispiel Demokratisierung und höhere Integration.

### **3.5.3 Eignung des Bürgergeldes nach BECK als Mittel der Armutsbekämpfung**

Durch die *durch Bürgergeld belohnte Bürgerarbeit* möchte BECK den Individuen (A 1) neue Identitäts- und Aktivitätsmöglichkeiten bieten. Zentraler Ansatzpunkt seines Vorschlags ist aber die Gesellschaft (A 7), die ein neues Verständnis von Arbeit und Tätigkeit und von sich selbst finden soll. BECK möchte Arbeit zwar (so erwähnt er eher nebenbei) durch Arbeitszeitverkürzung umverteilen,<sup>382</sup> ihm ist es aber wichtiger, Arbeitslosigkeit ein neues Gesicht geben, als zu versuchen, sie zu reduzieren.

Das belohnende Bürgergeld soll dem Kriterium der ausreichenden finanziellen Mittel (K 1) entsprechen. Die Reduktion von Stress und Demoralisierung (K 2) sowie die Ausweitung des persönlichen Handlungsspielraumes (K 3) sind explizit im Konzept inbegriffen. Auch die Aktivierung der Selbsthilfekräfte könnte durch die Bürgerarbeit erreicht werden (K 4). BECK geht davon aus, dass die Bürgerarbeit integrierende Wirkung entfaltet und weniger stigmatisiert als Arbeitslosigkeit (K 5): „Wenn Bürgerarbeit als Option selbstverständlich wird, hat dies zur Folge, dass jemand nicht erwerbstätig, aber sehr wohl sinnvoll beschäftigt

---

<sup>380</sup> Beck, U. (2000b), S. 438

<sup>381</sup> Beck, U. (2000a), S. 128

<sup>382</sup> Ebenda, S. 53

sein kann. Es entsteht eine neue Identität: Man ist »Bürgerarbeiter« in diesem oder jenem Projekt und muss sich damit nicht mehr als »arbeitslos« etikettieren und diskriminieren (lassen).<sup>383</sup>

Fraglich ist, ob durch die *kommunalen Ausschüsse für Bürgerarbeit* eine Öffentlichkeit entsteht, die politisch transparent ist (K 6) und ob dort tatsächlich gemeinnützige oder doch hauptsächlich eigennützige Ziele verfolgt werden. Das Konzept von BECK legt das nahe, da es ja um eine Art von Selbstverwirklichung und Identitätsfindung gehen soll. Dies würde allerdings neue Fragen der Legitimation aufwerfen.

Des Weiteren könnte eine Entwertung der gemeinnützigen Arbeit stattfinden, da sie einfach als bezahlte Alternative zur Arbeit gesehen werden könnte. Und BECK sieht auch nicht die Gefahren eines entstehenden Niedriglohnssektors, der heutige normalbezahlte Arbeit (zum Beispiel Sozialarbeit) verdrängt.

### **3.6 Das RMI (Revenue Minimum d'Insertion) – Bürgergeld und Sozialarbeit**

#### **3.6.1 Idee des RMI**

Auch in Frankreich führten zunehmende Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten dazu, dass nach neuen Wegen in der Armutsbekämpfung gesucht werden musste.<sup>384</sup> Dort wurde 1988 das *Revenue Minimum d'Insertion*,<sup>385</sup> das *Integrations-Mindesteinkommen*, eingeführt. Die anschließende Dar-

---

<sup>383</sup> Beck, U. (2000b), S. 444

<sup>384</sup> Bohrer, Isabelle / Wallimann, Isidor *Armut: Eingliederung als neue Herausforderung für die Sozialhilfe. Das garantierte Mindesteinkommen (RMI) in Frankreich: Potentiale und Erfahrungen*, Bern, Stuttgart, Wien, 1999, S. 11f, 15, 29f, 33

<sup>385</sup> „In der französischen Sprache existiert eine Nuance zwischen den Wörtern „insertion“ und „intégration“, welche beide im Deutschen mit Integration übersetzt werden können. Während „intégration“ auf die Herstellung einer neuen Einheit durch verschiedene Einzelteile verweist, bedeutet „insertion“ die Eingliederung von Individuen im Ganzen, im Sinne der Teilnahme...“ Lafore, Robert: *La pauvreté saisie par le droit*: in: Castel, Robert und Lae, Francois (Hrsg): *Le revenu minimum d'insertion. Une dette sociale*. Paris, 1992: L'Harmattan, zit. nach Bohrer, I. / Wallimann, I. (1999), S. 29



stellung folgt dem Buch *Armut: Eingliederung als neue Herausforderung für die Sozialhilfe* von ISABELLE BOHRER und ISIDOR WALLIMANN.<sup>386</sup>

Das RMI ist ein Grundeinkommen, das an Eingliederungsaktivitäten gekoppelt ist, die in einem individuellen Vertrag festgelegt werden. Dieser formal-rechtliche Vertrag<sup>387</sup> wird auf dem Sozialamt zwischen dem Betroffenen und dem Amt ausgehandelt und ist für beide Seiten verpflichtend.<sup>388</sup> Dabei können Grundeinkommen und Eingliederungsaktivität als ein Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft verstanden werden. Andererseits kann auch – ähnlich dem Verständnis der Mitwirkungspflicht in der Sozialhilfe – das Grundeinkommen als Gegenleistung für die Teilnahme an der Eingliederungsaktivität verstanden werden.<sup>389</sup>

Der Betroffene kann Inhalt und Ziele des Vertrages mitbestimmen.<sup>390</sup> Der Vertrag umfasst kurz- und langfristige Ziele<sup>391</sup> zur beruflichen und sozialen Integration. Er kann mit oder ohne zeitliche Begrenzung abgeschlossen werden,<sup>392</sup> umfasst aber normalerweise drei Etappen:

- Situationsaufnahme und Erarbeitung von Eingliederungsmaßnahmen (normalerweise ca. drei Monate)
- soziale Requalifikation als Hilfe zur Identitätsfindung, zur Verstärkung der sozialen Kompetenzen und zum Aufbau sozialer Beziehungen
- Überleitung zur beruflichen Eingliederung.<sup>393</sup>

Ein vorgegebenes Formular bestimmt zum Teil die inhaltlichen Aspekte des Vertrages. Folgende Elemente sollten enthalten sein:

- Nützliche Elemente zur Beurteilung der gesundheitlichen, beruflichen und finanziellen Situation der Betroffenen, deren Familien und deren Wohnsituation (soziale Abklärung)
- Mögliche Eingliederungsprojekte, die Betroffene selbst ausführen können oder die ihnen zur Verfügung gestellt werden können.
- Unterstützungsmöglichkeiten, die zur Realisierung des Projekts zur Verfügung gestellt werden können.
- Zeitplan zur Festsetzung der zu unternehmenden Schritte.

---

<sup>386</sup> Bohrer, Isabelle / Wallimann, Isidor *Armut: Eingliederung als neue Herausforderung für die Sozialhilfe. Das garantierte Mindesteinkommen (RMI) in Frankreich: Potentiale und Erfahrungen*, Bern, Stuttgart, Wien, 1999

<sup>387</sup> Ebenda, S. 40

<sup>388</sup> Ebenda, S. 57

<sup>389</sup> Ebenda, S. 21

<sup>390</sup> Ebenda, S. 40

<sup>391</sup> Ebenda, S. 59

<sup>392</sup> Ebenda, S. 35

<sup>393</sup> Nach ebenda, S. 63

Aktionen zur Förderung der Eingliederung können auf verschiedenen Ebenen angesiedelt werden und sind im Gesetz folgendermaßen umschrieben:

- Aktionen, welche helfen, die soziale Autonomie zu entwickeln oder wiederherzustellen (Wohnung, Gesundheit, Erziehung, Kultur)
- Aktionen, welche der persönlichen und beruflichen Weiterbildung dienen, insbesondere Kurse, Weiterbildungen, berufliche Fortbildung.
- Aktivitäten und Praktika im gemeinnützigen Interesse (in Verwaltung oder Vereinigungen) oder im Sinne direkter resp. fortschreitender Eingliederung in den Arbeitsmarkt.<sup>394</sup>

Obwohl Studenten eigentlich vom RMI ausgeschlossen sind, können Berechtigte, die im Rahmen ihres Eingliederungsvertrages ihr Studium wieder aufnehmen, weiterhin das RMI beziehen.<sup>395</sup> Künstler, Handwerker und Kaufleute werden des Öfteren beim Schritt in die Selbstständigkeit unterstützt.<sup>396</sup> Erwerbseinkommen kann teilweise durch das RMI aufgestockt werden, um den Anreiz zur Arbeit zu erhöhen.<sup>397</sup> Die Begleitung und Betreuung des Berechtigten wird von verschiedenen Fachpersonen geleistet, unter anderem auch von Sozialarbeitern.<sup>398</sup> Der Vertrag gilt schon dann als eingehalten, wenn Bemühungen in Richtung Erfüllung unternommen werden.<sup>399</sup> Bei Missbrauch ist eine Aufhebung möglich, danach kann aber ein neuer Vertrag verhandelt und abgeschlossen werden.<sup>400</sup>

Auf nationaler Ebene ist eine interministerielle Delegation für die Koordination von verschiedenen Ministerien, für die Aufsicht und für Verbesserungsvorschläge zuständig.<sup>401</sup> Auf der Ebene der Departements stellt ein Eingliederungsrat Eingliederungsprogramme gemäß den besonderen Bedürfnissen des Departements auf. Auf lokaler Ebene werden Eingliederungsprogramme von einer Kommission initiiert<sup>402</sup> und die Eingliederungsverträge vom Präsidenten der Kommission unterschrieben.<sup>403</sup> Die

---

<sup>394</sup> Ebenda, S. 58

<sup>395</sup> Ebenda, S. 43

<sup>396</sup> Ebenda, S. 76

<sup>397</sup> Ebenda, S. 44, 39

<sup>398</sup> Ebenda, S. 61, 24

<sup>399</sup> Ebenda, S. 40

<sup>400</sup> Ebenda, S. 57

<sup>401</sup> Für die Sozialhilfe sind in Frankreich normalerweise die Departements (legale Sozialhilfe) und die Gemeinden (fakultative Sozialhilfe) zuständig (ebenda, S. 32, 34) das RMI finanziert aber die nationale Exekutive.

<sup>402</sup> Sie besteht aus Vertretern des Staates, lokal gewählter Personen und Vereinigungen oder Diensten, die mit der Eingliederung zu tun haben. (ebenda, S. 53)

<sup>403</sup> Ebenda, S. 53

Beratungsstellen nehmen die Anträge entgegen, beurteilen sie aber – anders als bei der deutschen Sozialhilfe – nicht selbst.<sup>404</sup>

### 3.6.2 Praxis des RMI

Nach der Einführung des RMI im Jahre 1989 nahmen die Empfängerzahlen jährlich zu und erhöhten sich von 400.000 im Jahre 1989 auf über 1.000.000 im Jahre 1996.<sup>405</sup> Acht von zehn Empfängern sind Alleinstehende oder Alleinerziehende.<sup>406</sup> In Gegenden mit höherer Arbeitslosigkeit werden mehr RMI-Anträge gestellt.<sup>407</sup> 58% der Antragsteller waren vor Bezug des RMI erwerbslos und beim Arbeitsamt eingeschrieben.<sup>408</sup>

„Statistische Auswertungen im Jahre 1990 ergaben, dass 42,6% aller Verträge Maßnahmen zum Erreichen der sozialen Autonomie enthielten, 7,3% die Wohnungssuche betrafen und 66% Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung vorsahen.“<sup>409</sup> Der soziale Hintergrund der Empfänger erwies sich als sehr inhomogen,<sup>410</sup> eine Untersuchung identifizierte drei unterschiedliche Typen:

- *(sozial) Schwache*, die zwar über professionelle Fähigkeiten verfügen, aber schwache Sozialbindungen aufweisen und beispielsweise mit einer prekären Wohnsituation oder mit schwachen familiären Bindungen konfrontiert sind. Etwa 40% der RMI-Empfänger wurden diesem Typ zugeordnet.
- *Unterstützte*, die „aufgrund ihres Alters, der Ausbildung, der gesundheitlichen Situation oder lang andauernder Erwerbslosigkeit kaum mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben“,<sup>411</sup> aber über ein starkes soziales Netz verfügen. Auch dieser Typ umfasst etwa 40% der RMI-Empfänger.
- *Marginalisierte*, die sich durch eine hohe Randständigkeit auszeichnen, die wenige Chancen haben einen Arbeitsplatz zu finden, die wenig soziale Kontakte haben und ca. 20% der RMI-Empfänger umfassen.<sup>412</sup>

---

<sup>404</sup> Ebenda, S. 47

<sup>405</sup> Ebenda, S. 67

<sup>406</sup> Ebenda, S. 68

<sup>407</sup> Ebenda, S. 73

<sup>408</sup> Ebenda, S. 74

<sup>409</sup> Ebenda, S. 84

<sup>410</sup> Ebenda, S. 66, 78

<sup>411</sup> Ebenda, S. 79

<sup>412</sup> Ebenda, s.a. eine kritische Haltung zu dieser Unterteilung: S. 80

Die soziale Wiedereingliederung erwies sich oft als langwieriger Prozess.<sup>413</sup>

### 3.6.3 Eignung des RMI als Mittel der Armutsbekämpfung

Obwohl das RMI ja Integrations-Mindesteinkommen heißt, stellt es die soziale Hilfe in den Vordergrund. Sein Ansatzpunkt ist das Individuum (A 1). Arbeitslosigkeit (A 2) versucht es über individuelle Hilfe zu verringern. Auch Familien (A 4) wird individuell geholfen (insbesondere Alleinerziehenden), nicht aber auf einer strukturellen, politischen Ebene.

Dem individuellen Ansatzpunkt entsprechend, genügt das RMI dem Kriterium der psychologischen Unterstützung (K 2) und des persönlichen Handlungsspielraumes (K 3). Eine Untersuchung fand heraus, dass die Betroffenen ihre Situation besonders dann als *besser* einschätzen, sobald sie in einem Eingliederungsprogramm mitarbeiten.<sup>414</sup> Das RMI hat die finanzielle Situation der Betroffenen gegenüber der davor geltenden Sozialhilfe verbessert (K 1). Die Sicherung umfasst nun auch eine Krankenversicherung.<sup>415</sup> Allerdings ist die Höhe der ausbezahlten Leistungen im Verhältnis zu anderen Leistungen der französischen Sozialversicherungen eher gering (entgegen K1).<sup>416</sup>

Das RMI hat den Anspruch integrierend und entstigmatisierend zu sein. Jedoch ist in Frankreich das abwertende Wort „RMisten“ entstanden. Die Gefahr der Marginalisierung besteht also weiter (K 5).

Bereits die Einführung des RMI hat eine größere Diskussion über Armut entfacht (K 6).<sup>417</sup> Das Gesetz zum RMI trat dann provisorisch für drei Jahre in Kraft. Durch solche – in Deutschland unüblichen – Regelungen wird dem Prozess der Evaluierung mehr Gewicht erteilt, weil er eine große Bedeutung für die Änderung beziehungsweise Verlängerung des Gesetzes erhält. Gleichzeitig stellt eine solchen Regelung sicher, dass das Thema RMI und Armut nach drei Jahren wieder auf die Tagesordnung der Parlamente und der Presse rückt, und so eine Öffentlichkeit erhält (K 6). Die Einrichtung einer interministeriellen Delegation, die Verbesserungsvorschläge annimmt, verbessert die politische Transparenz (K 6).

---

<sup>413</sup> Ebenda, S. 60

<sup>414</sup> Ebenda, S. 82

<sup>415</sup> Ebenda, S. 83

<sup>416</sup> Ebenda, S. 93

<sup>417</sup> Ebenda, S. 39

Das RMI hat neue Situationen der Armut aufgedeckt,<sup>418</sup> die Hälfte der RMI-Fälle war vorher dem Sozialamt nicht bekannt,<sup>419</sup> es ist also relativ leicht zugänglich (K 7). Das könnte die breite Inanspruchnahme des RMI, insbesondere auch von ausgegrenzten Menschen erklären.

Die Verwaltung des RMI ist durch die Aufteilung auf die verschiedenen Ebenen (*local, departemental* und *national*) vom Ansatz her relativ klar (K 7). Dennoch scheinen oft die konkreten Zuständigkeiten unklar zu sein.<sup>420</sup> Zusätzlich entstehen Probleme in der Durchführung dadurch, dass viele Betroffene nicht oder nicht schnell genug in Eingliederungsprogramme vermittelt werden können, und dass die Sozialarbeiter zu viele Fälle bearbeiten müssen und deshalb nicht ausreichend Zeit für die Betroffenen haben.<sup>421</sup> Die Folge ist, dass es bei vielen Betroffenen gar nicht zum formalen Abschluss des Vertrages kommt, beziehungsweise dass sich viele nach einiger Zeit gar nicht an den Inhalt ihres Vertrages erinnern können (entgegen K 7).<sup>422</sup>

Die Einführung des RMI hat die rechtliche Situation der Betroffenen verbessert: Die beteiligten Professionellen haben jetzt nicht mehr die Macht, Höhe und Art der Entschädigung mitzubestimmen und haben somit weniger Druckmittel als früher. Vom Ansatz her ist das RMI eher unterstützend. Allerdings sind wieder die Rechte der Betroffenen nicht durchsetzbar (entgegen K 8): „Für ... [den Fall, dass die Regierung ihren Teil des Vertrages nicht einhält,] sind weder auf gesetzlicher Ebene noch in der Praxis Konsequenzen vorgesehen. Die Verpflichtung des Staates, Eingliederungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, bleibt daher vage. Die RMI-Empfänger haben keinerlei rechtliche Möglichkeiten, um die Leistungen des Staates einzuklagen.“<sup>423</sup> Dementsprechend oft werden diese Eingliederungsmöglichkeiten gar nicht geboten. Der „gegenseitige“ verpflichtende Vertrag wird so zur Farce, es handelt sich – in der Durchführung – um ein typisches einseitig verpflichtendes, öffentlich-rechtliches Unterordnungsverhältnis.

---

<sup>418</sup> Ebenda, S. 78

<sup>419</sup> Ebenda, S. 74

<sup>420</sup> Ebenda, S. 93

<sup>421</sup> Ebenda, S. 84

<sup>422</sup> Ebenda, S. 84

<sup>423</sup> Ebenda, S. 101

## 3.7 Das Bürgergeld als Mittel der Armutsbekämpfung

### 3.7.1 Übersicht und Vergleich der Bürgergeld-Konzepte

Die ersten beiden diskutierten Bürgergeld-Konzepte, die negative Einkommensteuer und der Kombilohn könnte man als die *rein wirtschaftlichen Konzepte* bezeichnen.

Die negative Einkommensteuer wählt als Ansatzpunkt nur das Individuum. Die Einfachheit dieses Ansatzes ist es, die MILTON FRIEDMAN und der heute in Deutschland prominenteste universitäre Bürgergeld-Verfechter JOACHIM MITSCHKE so faszinierend finden. Zu kritisieren ist, dass der Blick, der das Individuum auf den *homo oeconomicus* reduziert – wie aufgezeigt – weder den betroffenen Menschen noch der Komplexität des Phänomens Armut entspricht. Inwieweit nun die negative Einkommensteuer den aufgestellten Kriterien entspricht, denen ein Mittel der Armutsbekämpfung genügen soll, hängt von Details in der Umsetzung ab, insbesondere von der Höhe des Grundbetrags.

Der Kombilohn nach BDA verfolgt einen komplexen Ansatz. Individuum, Arbeitslosigkeit, Löhne und Umverteilung sind Ansatzpunkte. Zentral ist der fragwürdige Gedanke, durch niedrigere Löhne mehr Arbeit zu schaffen. Absicht des BDA ist wohl eher, das allgemeine Lohnniveau zu drücken, was – wie bereits dargestellt – neue Armut verursachen würde. Der Kombilohn entspricht keinem der aufgestellten Kriterien.

Sowohl negative Einkommensteuer als auch Kombilohn lassen die sozialen Ansatzpunkte Familie, Öffentlichkeit und Gesellschaft außer Acht. Interessant dabei ist, dass der BDA in der Sozialpolitik zwar – etwas fachfremd – eine klare Stellungnahme zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe abgibt, sich jedoch beispielsweise in der Familienpolitik – die ja ähnlich der Arbeitslosigkeit die Arbeitnehmer betrifft – gar nicht engagiert. Auch dies ist wohl nur zu erklären durch sein verschleiertes Interesse, Einfluss auf die Löhne nehmen zu wollen.

Konzepte	Negative EK-Steuer	ETC	Kombi-lohn	unbedingtes Bürgergeld	Bürgergeld nach BECK	RMI
<b>Ansatzpunkte</b>						
Individuum (A 1)	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Arbeitslosigkeit (A 2)	bedingt	bedingt	ja	bedingt	bedingt	bedingt
Löhne (A 3)	nein	nein	ja	nein	nein	nein
Familienpolitik (A 4)	nein	ja	nein	?	nein	bedingt
Umverteilung (A 5)	nein	ja	ja	ja	nein	nein
Öffentlichkeit (A 6)	nein	bedingt	nein	nein	nein	bedingt
Gesellschaft (A 7)	?	nein	nein	ja	ja	nein
<b>Kriterien</b>						
<b>Individuelle Ebene:</b>						
Ausreichende finanzielle Mittel (K1)	?	nein	nein	ja	bedingt	bedingt
Psychologische Unterstützung (K 2)	nein	nein	nein	bedingt	ja	ja
Persönlicher Handlungsspielraum (K 3)	?	nein	nein	ja	ja	ja
Selbsthilfe (K 4)	?	?	nein	bedingt	ja	bedingt
<b>Gesellschaftl. Ebene:</b>						
Entstigmatisierung / Integration (K 5)	?	nein	nein	bedingt	ja	bedingt
<b>Politische Ebene:</b>						
Politische Transparenz (K 6)	bedingt	bedingt	nein	bedingt	?	ja
Transparente Verwaltung / Zugänglichkeit (K 7)	ja	ja	nein	ja	?	bedingt
Rechtsstaatlichkeit (K 8)	ja	ja	nein	ja	?	bedingt
Klarer Umgang mit Missbrauch (K 9)	nein	nein	nein	ja	?	?

**Abbildung 4: Analyse der Ansatzpunkte und Kriterien verschiedener Bürgergeld-Konzepte**

Das unbedingte Bürgergeld verfolgt nun – von seiner Idee her – einen komplexeren Ansatz. Durch Umverteilung, durch ausreichende finanzielle Mittel und durch den daraus resultierenden erhöhten individuellen Spielraum sollen viele der Probleme, die mit Armut einhergehen, gelöst werden und sogar andere, soziale und ökologische Zwecke, verfolgt werden. Dieses Konzept geht soweit auf, als die Individuen fähig sind, ihre Probleme allein durch ausreichende finanzielle Mittel in den Griff zu bekommen. Weil gerade das aber nicht selbstverständlich ist, sind die Kriterien *psychologische Unterstützung*, *Selbsthilfe* und *Entstigmatisierung / Integration* nur bedingt erfüllt.

Wie gezeigt wurde, ist Armut ein vieldimensionales, multifaktorielles Problem und nicht nur ein finanzielles. Die Sicherung eines ausreichenden Einkommens von Armen sichert noch nicht deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Durch alleinige Gewährung von finanziellen Mitteln kann Ausschluss auch gefördert werden.<sup>424</sup> Ein Bürgergeld könnte also auch dazu verwendet werden, Teile der Bevölkerung *ruhig zu stellen*: Drastisch formulieren das ULRICH OTTO und CLAUS OFFE: „Gesucht sind Formen monetärer Sicherung, die zugleich nicht ‚auf den moralischen Zynismus einer Stilllegungs- und Abwrackprämie für menschliche Arbeitskraft‘<sup>[425]</sup> hinauslaufen.“<sup>426</sup> Dass dieser Umstand sogar von der Politik ausgenutzt werden könnte, erhellt eine Frage, die Präsident NIXON in der Diskussion um die Einführung des *Family Security Systems (FSS)*, einer Art national standardisiertes Mindesteinkommen für Familien, seinem Berater stellt:

„Der Präsident fragte mich“, erinnerte sich Moynihan, „werden wir mit FSS die Sozialarbeiter los?“ und ich versprach ihm, es würde sie ausradieren.<sup>427</sup>

Gibt es keine Öffentlichkeit für soziale Probleme, so sind sie erledigt, mag sich NIXON gedacht haben. Den Betroffenen ist damit aber wenig geholfen. Armutsbekämpfung kann nicht nur über Geldmittel reguliert werden: Integration und Teilhabe müssen gefördert werden. „Wirtschaft-

---

<sup>424</sup> Ebenda, S. 57

<sup>425</sup> Offe, Claus: Vollbeschäftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1994, 45. Jg., S. 805 (ganzer Artikel: S. 796 - 806), zit. nach Otto, U. (1997), S. 217

<sup>426</sup> Otto, U. (1997), S. 217

<sup>427</sup> Moynihan, Daniel P.: zit. nach Berkowitz, Edward D., *America's Welfare State*, Baltimore, 1991: The John Hopkins University Press, S. 128, zit. nach Gebhardt, T. (1998), S. 126



liche Existenzsicherung ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung sozialer Integration,“ so formuliert das JOACHIM MITSCHKE.<sup>428</sup> Dementsprechend sollte Armutsbekämpfung auch in verschiedenen Bereichen stattfinden und an den Ursachen der Bedürftigkeit ansetzen.<sup>429</sup>

Soziale Aspekte berücksichtigen das Bürgergeld nach BECK und das RMI. Die Ansatzpunkte von BECK sind dabei das Individuum (A 1) und die Gesellschaft (A 7). Das Individuum wird durch die *durch Bürgergeld entlohnte Bürgerarbeit* aktiviert und integriert (K 2). Die Bürgerarbeit bietet neue Identitätschancen (K 2). In einem gesellschaftlichen Veränderungsprozess soll aber die Einstellung zu Arbeit und Tätigkeit insgesamt verändert werden (A 6). Arbeitslosigkeit nimmt er (fast) als Faktum hin. Das könnte ein Schwachpunkt des Konzeptes sein, denn eine klare Vorstellung, an welchen Punkten welche Veränderungen eintreten, wer Träger der neuen Einstellung zur Arbeit sein soll und wie sich wiederum diese neue Einstellung wirtschaftlich und gesellschaftlich auswirkt, stellt BECK nicht vor.<sup>430</sup> Vorschnell Menschen aus dem Bereich der bezahlten Arbeit zu führen, ohne genau zu wissen, wie ein Bereich anderer Tätigkeiten aufgebaut werden soll, wie er genau funktionieren soll und ob er dauerhaft finanziert werden kann, das könnte auch ausgrenzend und kontraproduktiv wirken. Andererseits könnte *durch Bürgergeld belohnte Bürgerarbeit* ein Ansatz neben anderen sein. Dann würde es auch dem Argument gerecht, dass bürgerschaftliches Engagement in der Bürgerarbeit nicht zu jedem Menschen passt.

Das RMI verfolgt einen individuellen Ansatz (A 1). Dementsprechend sind die Kriterien *Psychologische Unterstützung* (K 2) und *Persönlicher Handlungsspielraum* (K 3) ganz erfüllt. Auch wenn „die Stabilisierung der finanziellen Situation ... die Eigeninitiative der Betroffenen gefördert haben“ dürfte (K4), baut das RMI weniger als das Konzept von BECK auf die Fähigkeit des Individuums sich selbst – alleine oder in Gruppe – zu helfen. Es geht von einer größeren Hilfsbedürftigkeit aus (entgegen K 4).

Das könnte damit zusammenhängen, dass das Konzept von BECK und das RMI sich an zwar überlappende, aber unterschiedliche Bevölkerungsgruppen wenden. BECK geht von einer weiten Betroffenheit durch

---

<sup>428</sup> Mitschke, J. (2000), S. 16

<sup>429</sup> Otto, U. (1997), S. 231

<sup>430</sup> Vgl. auch Piper, Nikolaus: Wir sind alle Brasilianer, in: *Die Zeit* vom 25.3.1999, Nr. 13, S. 28

Arbeitslosigkeit aus und bietet ein Konzept für Menschen, die (noch) nicht demoralisiert sind und über ausreichende Ressourcen verfügen, um sich selbst (und auch anderen) helfen zu können. Das RMI wird von sehr unterschiedlichen Gruppen benutzt.<sup>431</sup> Darunter sind viele Menschen mit sozialen Schwierigkeiten und sogar Marginalisierte. Ohne zu sehr zu verallgemeinern, darf man vermuten, dass für einen Teil dieser Menschen eine „Hilfe von außen“, also eine Hilfe durch Dritte, von Nöten ist. Als praxiserprobtes Mittel gibt es beim RMI bereits Erfahrungen mit Problemen, die sich bei der Umsetzung offenbaren. Teilweise sind Transparenz in Politik und Verwaltung (K 6 und K 7) verwirklicht, teilweise steckt „der Teufel im Detail.“

### **3.7.2 Fazit**

Ist Bürgergeld ein Mittel der Armutsbekämpfung? Der Ansatz eines Bürgergeldes, das das Steuer- und Transfersystem integriert, besticht durch seine Übersichtlichkeit und Einfachheit. Es könnte die meisten Sozialtransfers ersetzen und helfen zu vermeiden, dass Steuerzahler ihre eigenen Transfers finanzieren.<sup>432</sup> Das Bürgergeld ist einfach zu verwalten und erlaubt wegen seiner Übersichtlichkeit eine breite Diskussion über die Gerechtigkeit von gesetzlichen Regelungen. Der Empfang eines Sozialtransfers wäre in einem solchen System wenig stigmatisierend. Insoweit ist das Bürgergeld als Mittel der Armutsbekämpfung geeignet.

Ob das Bürgergeld armutssicher ist, hängt entscheidend von der Ausgestaltung des Grundbetrages ab: Liegt das Bürgergeld unter dem sozio-kulturellen Existenzminimum, könnte es auch mehr Armut zeitigen als die heutige Sozialhilfe. Nur wenn es deutlich oberhalb des Existenzminimums liegt und damit einen Handlungsspielraum eröffnet, kann der Effekt der finanziellen Absicherung helfen, Armut zu beseitigen. Der Grundbetrag ist der Manipulation durch die Politik ausgesetzt.

Prinzipiell unterscheiden sich bedingtes und unbedingtes Bürgergeld nur darin, dass die Gewährung des bedingten Bürgergeldes erst nach Prüfung des Arbeitswillens erfolgt.

---

<sup>431</sup> Siehe Kap 3.6.2

<sup>432</sup> Typisch für dieses Problem ist das Kindergeld: Die meisten Familien zahlen Steuern, mit denen sie ihr eigenes Kindergeld finanzieren.

Die Einführung des unbedingten Bürgergeldes hätte weitreichendere Auswirkungen als die Einführung eines bedingten Bürgergeldes. Das unbedingte Bürgergeld verspricht große persönliche Freiheiten und eine freiere, zwanglosere Gesellschaft. Fraglich ist, ob sich eine politische Mehrheit für einen solchen Umbau der Gesellschaft bilden wird.

Weiteres wichtiges Element des Bürgergeldes ist der Anreizmechanismus. Vom Arbeitsanreiz selbst ist kein armutsbekämpfender Effekt zu erwarten, wenn es nicht ausreichend Arbeitsplätze gibt: Der Arbeitsanreiz produziert keine Arbeitsplätze. Das Bürgergeld könnte aber den Arbeitsmarkt entlasten, wenn diejenigen weniger arbeiten, die weniger arbeiten wollen und sich das (vielleicht durch das Bürgergeld) leisten können. Das Bürgergeld schafft aber nicht neue Arbeitsplätze.

Inwieweit das Bürgergeld von reich zu arm umverteilt, hängt wiederum von der konkreten Ausformung seines Grundbetrages, seiner Transferentzugsrate und seiner Steuerrate ab. Es ist geeignet, umverteilende und ausgleichende Wirkung zu entfalten und so armutsbekämpfend zu wirken.

Das Bürgergeld sichert final (es garantiert durch die Höhe des Grundbetrages ein (ausreichendes) Auskommen), und nicht durch in Sozialversicherungen erworbene Ansprüche (wie beispielsweise in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung). Es deckt deshalb auch Situationen ab, in denen heute keine Leistungen gewährt werden. In Zeiten zunehmend komplexer und lückenhafter Erwerbsbiographien ist diese finale Sicherung das bessere Mittel in der Armutsbekämpfung. Sie deckt jedoch keinen erhöhten Bedarf, z. B. bei Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Überschuldung ab und bietet – anders als beispielsweise die heutige Rentenversicherung – immer nur eine Minimalsicherung an. Eine weitergehende Sicherung würde in die Hand eines jeden Bürgers gelegt oder wiederum dem Staat zufallen.

Geld allein ist nicht alles – vor allem nicht in der Armutsbekämpfung. Viele arme Menschen benötigen neben ausreichenden Mitteln die unterschiedlichsten Hilfestellungen in den unterschiedlichsten Lebenssituationen: Werden diese nicht gewährt, können ausreichende finanzielle Mittel auch eine ausgrenzende Wirkung haben. Bürgergeld ist also dann ein geeignetes Mittel gegen Armut, wenn es durch weitere Hilfestellungen flankiert wird. Dies könnten integrierende Selbsthilfe-Maßnahmen sein, Bürgerarbeit oder klassische sozialpädagogische und sozialarbeiterische

Unterstützung, wie sie in Verbindung mit dem RMI gewährt wird. Fordern und fördern sollte dabei miteinander verbunden werden.<sup>433</sup>

Ein weiteres Problem einer rein finanziellen Absicherung von Armut ist, dass Armut und Armutssituationen dadurch eher in die Privatsphäre gedrängt werden, und nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Werden die Ursachen für Armut nicht erkannt (Bildungsarmut, Kinderreichtum, ...), kann auch bei der Armutsbekämpfung nicht an den Gründen angesetzt werden. Dies ist die andere Seite der Medaille der Entstigmatisierung: Bleibt Armut in der Privatsphäre, ist sie weniger stigmatisierend, hat aber auch weniger Öffentlichkeit. Ein offener, aufgeklärter und nicht stigmatisierender Umgang mit der Armut ist eine Aufgabe für eine „bessere Gesellschaft“, für eine Gesellschaft, die den Willen hat, menschliche Werte umzusetzen.

Bisher wurde in diesem Kapitel die Idee des Bürgergeldes mit der Ist-Situation, also der praktischen Umsetzung der heutigen Sozialen Sicherung verglichen. Viele der hier erarbeiteten Vorteile des Bürgergeldes könnten allerdings auch durch Reformierung des bestehenden Systems erreicht werden. Eine leicht zugängliche Mindestsicherung könnte durch Sockelung der Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Berufsunfallversicherung und Erwerbsunfähigkeitsversicherung erreicht werden. Die finale Sicherung in anderen Fällen könnte durch eine reformierte, leichter zugängliche Sozialhilfe erreicht werden. Übersichtlichkeit und Einfachheit könnten durch einen „TÜV“ für Gesetze<sup>434</sup> erreicht werden, der Gesetze vor ihrer Verabschiedung auf ihre Praktikabilität, Umsetzbarkeit, Durchsetzbarkeit und „Gebraucher“-Freundlichkeit hin untersucht. Familien mit Kindern könnten Ehepaaren ohne Kindern gegenüber bessergestellt werden durch Erhöhung des Kinder- und Erziehungsgeldes und Abschaffung des Ehegatten-Splitting. Wollte man nur bedürftigen Familien Kindergeld zukommen lassen, könnte es so gestaltet werden, dass es mit zunehmendem Einkommen der Eltern – ähnlich den Transferleistungen bei der negativen Einkommen-

---

<sup>433</sup> „Fordern mit Fördern verbinden“ ist ein häufiges Schlagwort in der Diskussion um die Hilfe. Siehe z. B. Otto, U. (1997), S. 231

<sup>434</sup> Einen „Normen-TÜV“ hat die Landesregierung Schleswig-Holstein im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform eingeführt. Schleswig-Holstein, Ministerien und Staatskanzlei: „Normen-TÜV“ – Landesregierung zieht Bilanz. *Instrument der Deregulierung wird verbessert. Künftig auch mit Gesetzesfolgenabschätzung*, Pressemitteilung der Ministerien und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein vom 15.2.2000

steuer – abnimmt. Soziale Hilfe könnte alleine durch das Beachten von bestehenden Regelungen des BSHG und des SGB III - Arbeitsförderung erreicht werden. Die Umsetzung der verschiedenen Regelungen könnte an Bedeutung gewinnen, indem sie so gestaltet werden, dass sie durch die Betroffenen leichter verstehbar und einklagbar sind. Öffentlichkeit für die Probleme könnte durch Ausbau der Armutsberichterstattung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene erreicht werden. Die Vorstellung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung<sup>435</sup> hat beispielsweise neben dem in Fachkreisen lange bekannte Problem der Kinder- und Familienarmut auch das Argument „in die Medien“ und in die Öffentlichkeit gebracht, dass es viele Familien gibt, die über so ausreichende Mittel verfügen, so dass sie das Kindergeld nicht sehr dringend brauchen.

Die Frage nach dem richtigen Grundprinzip „Bürgergeld“ oder „heutiges System der Sozialen Sicherung“ ist also überschattet von der Frage, wieso es so schwer ist, Erkenntnisse über Armut in konkrete politische Schritte umzusetzen. Viele der in dieser Studie erwähnten Problembereiche der Sozialen Sicherung sind seit Jahren bekannt, ohne dass große Anstrengungen einer Änderung unternommen werden. Bürgergeld kann also – genauso wie das bestehende System der Sozialen Sicherung – ein geeignetes Mittel der Armutsbekämpfung sein, wenn es einen politischen Prozess gibt, der sich des Problems annimmt.

Es wurde in diesem Kapitel die Idee des Bürgergeldes, also ein *Soll-Zustand* mit dem *Ist-Zustand* der heutigen Sozialen Sicherung verglichen. Im letzten Absatz wurde ein Vergleich des *Soll-Zustandes* des Bürgergeldes mit dem *Soll-Zustand* der heutigen Sozialen Sicherung verglichen. Eine weitere Änderung der Sicht auf das Bürgergeld könnte entstehen, wenn die Idee des Bürgergeldes umgesetzt wird. Alle Unternehmungen, die eine Besserung der augenblicklichen Situation im Auge haben, laufen immer Gefahr, in der Umsetzung schon wieder durch andere Ziele der Handelnden verwässert, abgeschliffen und verunstaltet zu werden. Als Beispiel kann die Arbeitslosen- und die Rentenversicherung dienen. Die bestehenden Geld-Töpfe sollten mit der Zeit immer mehr Aufgaben finanzieren, so zum Beispiel die Umstrukturierung der neuen Bundesländer. Reichten die Geldmittel nicht, so wurden Leistungen gekürzt und die Beiträge erhöht. Die hohen Beiträge rufen die Missbrauchs-

---

<sup>435</sup> Bundesrat, *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht*. Drucksache 328/01 vom 10.05.2001

Diskussion auf die Bühne, weil viele Einzahler sich fragen, wo „ihr“ Geld geblieben ist. Die Abschaffung wird diskutiert. Die beabsichtigten Interessen werden aber auch durch Eigeninteressen von Politikern, von Verwaltungen und von Verwaltungsangestellten verändert. In der praktischen Umsetzung werden politische Ideen zusätzlich immer durch den nötigen Aufwand, durch die nötigen finanziellen Mittel und durch ihre politische Durchsetzbarkeit wieder begrenzt. Eine konzipierte Lösung ist im Vergleich zu einer realisierten Lösung dabei tendenziell im Nachteil. Dieser Aspekt muss bei der Beurteilung von Bürgergeld berücksichtigt werden.

Quintessenz:

Bürgergeld ist ein vielversprechender Ansatz in der Armutsbekämpfung. Es ist übersichtlich und einfach. Es ist einfach zu verwalten und entstigmatisierend. Es vermindert unsinnige Umverteilung und unterstützt sinnvolle Umverteilung. Wegen seiner Einfachheit ist der Ansatz einer breiten Öffentlichkeit mitteilbar und bietet so einen Weg für eine breite Diskussion über umsetzbare Gerechtigkeitsvorstellungen. Die finale Sicherung schließt die Lücken der heutigen Sozialen Sicherung. Zur Armutsbekämpfung muss das Bürgergeld durch soziale Instrumente und Hilfen ergänzt werden, die die Teilnahme an der Gesellschaft fördern und die integrierend wirken, wie zum Beispiel Bürgerarbeit und Unterstützung durch Sozialarbeiter und Sozialpädagogen. Wie andere Instrumente der Armutsbekämpfung läuft die Idee des Bürgergeldes Gefahr, bei der Umsetzung in die Praxis bis zur Unkenntlichkeit verändert zu werden. Allein die Festsetzung des Grundbetrages unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums oder fehlende Hilfe bei sozialen Problemen würde das Ziel der Armutsbekämpfung grundlegend in Frage stellen.

## 4. Ausblicke

Das Thema „Bürgergeld – ein Mittel der Armutsbekämpfung“ öffnet sich nach zwei Seiten hin. Einerseits wurde in dieser Studie das Thema Bürgergeld nicht erschöpfend behandelt. Verschiedene Aspekte heischen noch um Aufmerksamkeit. Andererseits wurde deutlich, dass das Thema Armutsbekämpfung neben der finanziellen Sicherung weitere Aspekte in sich trägt. Ein Blick auf die neuesten Tendenzen ist ein Ausblick in die Zukunft der Armutsbekämpfung.

### 4.1 Bürgergeld – Weitere Themen:

Die verschiedenen Bürgergeld-Konzepte wurden dargestellt, ihre Ansprüche und ihre Umsetzung in die Praxis wurden betrachtet und verglichen. Einige Aspekte wurden – trotz ihrer Wichtigkeit – nicht ausreichend beachtet:

#### 1.) Finanzierbarkeit

Die Frage der Finanzierbarkeit ist natürlich zentral für die Beurteilung des Bürgergeldes. Sie findet sehr unterschiedliche Antworten, je nach dem, ob ein Bürgergeld neben dem bestehendem Sozialversicherungssystem oder an dessen Stelle eingeführt werden soll und ob es als unbedingtes Bürgergeld gewährt werden soll oder die Gewährung an Bedingungen geknüpft wird. Berechnungen eines Bürgergeldes, das neben dem bestehenden System eingeführt wird, gehen von einem zusätzlichen Transfer von durchschnittlich bis zu 270,- DM pro Person und Monat aus. Diese zusätzlichen Kosten entstehen größtenteils durch Transfers an Menschen, die zwar Einkommen oberhalb des Existenzminimums verdienen, aber dennoch Empfänger von Transfers sind.<sup>436</sup> Sie müssen durch zusätzliche Steuereinnahmen gedeckt werden. Ergebnis ist eine, im Vergleich zu heute, größere Umverteilung von den Steuerzahlern zu den Transferempfängern. Schwer abschätzbar ist, wie die Steuerzahler auf zusätzliche oder andere Steuern reagieren.<sup>437</sup>

---

<sup>436</sup> In den oben genannten Beispielen also diejenigen, die zwischen 100 und 200 Einheiten verdienen.

<sup>437</sup> Siehe zur Finanzierung: Gerhard, K.-U. / Weber, A. (1984), S. 18, Mitschke, J. (2000), S. 140 und Kaltenborn, B. (1998), S. 127, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1996)

## 2.) Umverteilung

Die Frage der Umverteilung kann auf einer abstrakten, mathematischen Ebene betrachtet werden. Dazu kann die Wirkung eines jeden Auslösers einer Umverteilung – so zum Beispiel die Steuerprogression, das Ehegatten-Splitting oder das Kindergeld – berechnet werden. Die Berechnung kann einmal für verschiedene Bedarfsgemeinschaften, für verschiedene Einkommensgruppen und andere Bevölkerungsgruppen durchgeführt werden, andererseits können die Wirkungen auf aggregiertem Niveau – also gesamtwirtschaftlich – ausgerechnet werden. Die Ergebnisse können nun mit der Umverteilungswirkung des Bürgergeldes verglichen werden. Berechnungen der Umverteilungswirkung einzelner Instrumente existieren, allerdings wurden Berechnungen der Umverteilung noch nicht systematisch in die Armutsdiskussion und die Diskussion des Bürgergeldes einbezogen. Hier liegt ein noch zu beackerns Forschungsgebiet brach.<sup>438</sup> Genaue Vorstellungen über die Umverteilungswirkungen können nun die Grundlage bilden für eine Diskussion der umzusetzenden Gerechtigkeitsvorstellungen:

## 3.) Gerechtigkeit

Welche Begründungen gibt es, die eine Einkommensumverteilung rechtfertigen? Welche Verteilung von Einkommen ist gerecht? Wie sollen Chancengleichheit und gleiche Startchancen erreicht werden? Durch die Gewährung gleicher Mittel oder durch Unterstützung von Bildung und Ausbildung, die wiederum die Voraussetzung für gleiche Einkommenschancen darstellt? Fordert die Gerechtigkeit, dass jemand Arbeit suchen muss, wenn er Sozialhilfe bekommt? Fordert die Gerechtigkeit nur eine Mindestsicherung für jeden oder weitestgehend Gleichverteilung von Mittel und Lebenschancen? Bedeutet die Forderung nach gleichen Lebenschancen auch die Forderung nach gleichverteilten Mitteln? Braucht die Steuererhebung eine Rechtfertigung und wie könnte diese aussehen? Diese Fragen bieten die – oft nicht sichtbare und offengelegte – Grundlage von Diskussionen über Verteilung und auch von Diskussionen über das Bürgergeld.<sup>439</sup>

Beispielsweise kann Bürgergeld als Ausbezahlung einer Dividende auf die Nutzung der Ressource Kultur verstanden werden: Generationen

---

<sup>438</sup> Siehe zur Theorie der Umverteilung: Andel, N. (1992), S. 405f

<sup>439</sup> Eine Übersicht, die peripher das Bürgergeld behandelt, bietet Kersting, Wolfgang (2000)



haben gearbeitet, damit die Welt der Industrienationen so perfekt und effektiv funktionieren kann, wie sie es heute tut. Den Gewinn daraus könnte man der ganzen Gesellschaft zusprechen und deshalb – durch Steuern auf diese Gewinne<sup>440</sup> – auf alle verteilen.<sup>441</sup> Zum Beispiel in Form eines Bürgergeldes. Fraglich ist dann jedoch, wie herausgefunden werden kann, welcher Anteil bei der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen auf die Nutzung von Kultur, und welcher auf individuelle Arbeit zurückgeht.

Viele einzelne Aspekte von Gerechtigkeit sind in der Literatur schon beleuchtet worden, jedoch wurde bisher wenig diskutiert, welche Art von Bürgergeld welchen Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen könnte.

In engem Zusammenhang mit der Frage der Gerechtigkeit steht die Frage, welcher Freiheitsbegriff durch die Politik beziehungsweise durch ein Bürgergeld umgesetzt werden soll. Gewerbefreiheit, Handlungsfreiheit und persönlicher Handlungsspielraum, Freiheit von dem Zwang, Geld verdienen zu müssen und von Zwängen, wie dem Steuern bezahlen zu müssen, stehen in einem komplizierten Verhältnis zueinander und zur Gerechtigkeitsdiskussion.

Neoliberale Argumentationen erwecken oft den Anschein, dass die wirkende *unsichtbare Hand* auf den verschiedensten (liberalisierten) Märkten automatisch zu einem „gerechten Ergebnis“ in einem „gerechten Wettkampf“ führt. Wie problematisch diese Annahmen sind und dass unterlassene Umverteilung nicht automatisch mehr Gerechtigkeit bedeuten muss, wurde hier aufgezeigt. Neoliberale Argumentationen werden in einzelnen Bereichen immer wieder widerlegt. Eine zusammenhängende Widerlegung des Neoliberalismus, die wahrscheinlich einem Paradigmenwechsel in der Volkswirtschaft gleichkäme und auch neue Impulse für die Diskussion des Bürgergeldes geben könnte, steht noch aus.

---

<sup>440</sup> Solche Steuern, die Gewinne besteuern, gibt es ja schon in der Form von Kapital-, Gewerbe- und Einkommensteuern; jedoch wird für die Erhebung von Steuern in den Finanzwissenschaften bisher im Allgemeinen noch kein Rechtfertigungszwang anerkannt.

<sup>441</sup> Den Gedanken einer Benutzungsgebühr diskutiert – jedoch nur auf der Einnahmeseite des Staates, also der Steuererhebung, und nicht im Zusammenhang mit dem Bürgergeld Kersting, Wolfgang (2000), S. 168

#### 4.) Verwaltung

Auch hier sind Fragen offen geblieben. Wie könnte die Verwaltung von Bürgergeld aussehen. Muss es ein Steuer-Transfer-Amt geben? Kann ein solches Amt dem Datenschutz gerecht werden? Wie muss Verwaltung überhaupt aussehen, um bürgerfreundlich und effizient zu sein? Wie können Eigeninteressen der Verwaltung so geleitet werden, dass sie auch für die Nutzer von Vorteil sind? Mit diesem Gebiet beschäftigt sich die Organisationstheorie<sup>442</sup> und die Institutionenökonomie.<sup>443</sup> Dieses Wissen wurde im Zusammenhang mit dem Bürgergeld noch wenig rezipiert.

#### 5.) Implementierung

Wenn das Bürgergeld eingeführt werden soll, so stellt sich natürlich die Frage nach dem Wie? Soll es von heute auf morgen eingeführt werden oder soll das bestehende System der Sozialen Sicherung „ausschleichen“ und erst nach und nach durch das Bürgergeld abgelöst werden? Vorstellungen dazu stecken in den Kinderschuhen.<sup>444</sup>

#### 6.) Umsetzung von Forschungsergebnissen

Bei der Umsetzung der Idee *Bürgergeld* in die Praxis stellt sich auch die Frage, wie Forschungsergebnisse überhaupt umgesetzt werden können. Politik und Verwaltung zeigen sich häufig immun gegen Verbesserungsvorschläge. Einige, der in dieser Studie diskutierten Probleme sind seit Jahren bekannt, ohne dass das irgendeine Veränderungen in Gang gesetzt hätte.<sup>445</sup>

Wie kann Forschung aussehen, damit sie Politik und Verwaltung aktiviert? Müssten Forschungsprojekte nicht nur analysieren, sondern immer gleich auch versuchen, ihren beforschten Untersuchungsgegenstand – zum Beispiel die Sozialverwaltung oder die Sozialhilfeempfänger – zu verändern?<sup>446</sup> Wie könnte „aktivierende Forschung“, die über die

---

<sup>442</sup> Siehe z. B. Frese, Erich *Organisationstheorie*, Wiesbaden, 1992

<sup>443</sup> Siehe z. B. Edeling, Thomas / Jann, Werner / Wagner, Dieter (Hrsg.): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus*. Opladen, 1999, Reuter, Norbert *Institutionalismus*, Marburg, 1994

<sup>444</sup> Siehe hierzu Mitschke, J. (2000), S. 147f

<sup>445</sup> Ein griffiges Beispiel sind die langen Wartezeiten, die aus Arbeitslosen und Rentnern Sozialhilfeempfänger machen, oder die schon 1994 von JACOBS und RINGBECK diskutierten Probleme im Miteinander auf den Sozialämtern. (dies. (1994))

<sup>446</sup> Als ein Beispiel kann die berliner Aktion *Fehlt Ihnen etwas?* des Politikprofessors PETER GROTTIAN und von Studenten der FU Berlin (in Zusammenarbeit mit dem PARITÄTISCHEN WOHLFAHRTSVERBAND, der DIAKONIE und der CARITAS) dienen, bei dem in der Straße Menschen angesprochen und gegebenenfalls über ihren Anspruch

Begleitforschung von Modellprojekten hinausgeht, aussehen? Brauchen vielleicht Ergebnisse von Forschungsprojekten einfach nur mehr Öffentlichkeit? Es stellt sich – besonders auch im Zusammenhang mit so einer weitreichenden Idee wie das Bürgergeld – die Frage, wie das erreicht werden könnte, denn Bürgergeld-Konzepte bringen solange nichts, wie sie „in den Schubladen verstauben.“

#### 7.) Macht

Fraglich ist auch, wie sich die Machtstruktur durch Einführung eines Bürgergeldes verändern würde. Die Idee des Anreizmechanismus durch die *unsichtbare Hand* möchte Macht aus einer abstrakten Struktur heraus wirken lassen: Der Einzelne steht selbst der unsichtbaren Frage gegenüber, wie er auf den Anreizmechanismus reagiert. Diese unsichtbare Macht soll die sichtbare Macht auf Sozialamt und Arbeitsamt ablösen. Wenn man finanziell abgesichert ist, braucht einem niemand mehr zu helfen. Mit dem Unbehagen an der Arbeitslosigkeit muss ein Betroffener selbst zurechtkommen. Es liegt dann nahe, die Schuld an der Arbeitslosigkeit bei ihm selbst zu suchen. Das Gesicht von Macht ändert sich auch, wenn sozialpädagogische / sozialarbeiterische Hilfen angeboten werden: Soll der Sozialarbeiter einerseits helfen und andererseits kontrollieren und so den Missbrauch von sozialen Leistungen verhindern, so stehen der Betroffene und der Helfer sich doppelt gegenüber: Der Betroffene muss Vertrauen haben, damit ihm gut geholfen werden kann. Das Vertrauen könnte schädlich sein, wenn sein Lebensstil und sein Denken nicht akzeptiert werden. Die ausgeübte Macht ist sichtbar, greifbar, beeinflussbar, missbrauchbar. Machtfragen sind in der Umsetzung von Instrumenten von Sozialpolitik wichtig. Im Zusammenhang mit Bürgergeld werden sie fast nicht diskutiert.

Die genannten Aspekte *Finanzierbarkeit, Umverteilung, Gerechtigkeit, Verwaltung, Implementierung, Umsetzung von Forschungsergebnissen* und *Macht* wurden in dieser Studie vernachlässigt, sie sollten aber, bei einer umfassenderen Beurteilung von Bürgergeld, mitbedacht werden.

---

auf Sozialhilfe aufgeklärt werden. S.a. <http://www.fehlt-ihnen-etwas.de>, Zugang vom 14.11.2001

## 4.2 Ausblick auf neue Konzepte der Armutsbekämpfung

Ein zweiter Ausblick soll ein Blick auf eine neue Tendenz in der Armutsbekämpfung sein. Die momentan relevanten Ansätze in der Armutsbekämpfung drehen sich eher um Hilfestellungen als um die finanziellen Mittel. In einem Modellprojekt in Schleswig-Holstein spüren „Personalberater“ in Unternehmen potentielle Arbeitsplätze für Sozialhilfeempfänger auf und schlagen dafür die ihnen bekannten und geeigneten Hilfeempfänger vor. Da hier besonders auf die Passung geachtet wird, ergeben sich wohl oft langfristige neue Arbeitsverhältnisse, die nicht subventioniert sind, und die nicht anderen Arbeitnehmern „den Job kosten.“<sup>447</sup> Ein anderer Ansatz entstammt der neueren Methodenlehre der Sozialpädagogik: das Case-Management,<sup>448</sup> das bisher hauptsächlich in der ambulanten Pflege von Alten<sup>449</sup> und chronisch Kranken<sup>450</sup> verwendet wurde und nun in Pilotprojekten – insbesondere in Nordrhein-Westfalen<sup>451</sup> – auch für Sozialhilfeempfänger verwendet wird. Case-Manager entwickeln mit den Betroffenen Ziele und koordinieren dann einen komplexen Hilfebedarf, teilweise auch in Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und Stellen, denn: Betrachtet man die „schwierigen Fälle“ unter den Sozialhilfeempfängern kann man oft eine Häufung von Problemen erkennen: Das Problem *Arbeitslosigkeit* steht neben dem Problem *chronische Krankheit*, hinzu kommen beispielsweise Probleme mit dem Vermieter wegen rückständiger Mietzahlungen und Probleme wegen Überschuldung. Ein Case-Manager erfasst nun den gesamten

---

<sup>447</sup> Meichsner, Julia: Arbeitsplätze im Gepäck, in: *Die Zeit* vom 5.10.2000, Nr. 41, S. 35

<sup>448</sup> Siehe hierzu Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.): *Unterstützung fallweise. Case Management in der Sozialarbeit*, Freiburg, 1995<sup>2</sup>

<sup>449</sup> Siehe für einen internationalen Überblick: Engel, Heike / Engels, Dietrich: *Case Management in verschiedenen nationalen Altenhilfensystemen*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 189/1, bearbeitet durch: dies., Integrierter Bericht der ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, 1999, Stuttgart, Berlin, Köln

<sup>450</sup> Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.): *Von institutions- und personenzentrierten Hilfen in der psychiatrischen Versorgung, Bd. 1, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Bd. 116*, Autorengruppe Peter Kruckenberg u.a., Baden-Baden, 1999 und Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.): *Modellprojekt Psychiatrisches Casemanagement. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit; Bd. 133*, Projektleitung: Schleuning, Gabriele / Welschhold, Michael, Baden-Baden, 2000

<sup>451</sup> Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen(2000); s. a. dass.: [http://www.masqt.nrw.de/soziales/soziale\\_sicherung/sozialhilfe/sozialhilfe\\_01.html](http://www.masqt.nrw.de/soziales/soziale_sicherung/sozialhilfe/sozialhilfe_01.html), Zugang vom 15.6.2001 und Burmann, N. / Sellin, C. / Trube, A. (2000);

Hilfebedarf<sup>452</sup> und koordiniert dann die Hilfen: Vielleicht kann eine Arbeit gefunden werden, die trotz der chronischen Krankheit ausgeführt werden kann, vielleicht ergibt sich die Motivation, eine Arbeit aufzunehmen auch erst, wenn ein Entschuldungsprogramm aufgestellt wurde. Der Case-Manager überblickt aber nicht nur das System von Hilfe, sondern er steht auch in Kontakt mit der Sozialplanung. Beispielsweise könnte ein Integrations-Case-Manager feststellen, dass es in einem bestimmten Ort zu wenig Kindergartenplätze gibt, und dass dieser Umstand Mütter davon abhält, Arbeit zu finden. Aufdecken, Erforschen und Bekämpfen von Armut könnte so ein dynamischer Prozess werden. In verschiedenen Pilotprojekten konnten erste, beachtliche Erfolge erreicht werden.<sup>453</sup>

Diese Art der Hilfe spielt sich nun allerdings wieder im Kreise der „Experten“ ab, und ist weit davon entfernt, ein öffentliches Bewusstsein für die Armutsproblematik zu schaffen, das wiederum den politischen Prozess beeinflussen könnte. Wer ein öffentliches Bewusstsein schaffen möchte, der muss „Themen“ in der Öffentlichkeit „platzieren“. Das kann jeder in seinem Umfeld tun, auch die Leserin, der Leser und der Verfasser.

---

<sup>452</sup> Die departementalen Eingliederungsprogramme sehen vor, dass interdisziplinäre Zentren entstehen, die eine gesamte Situationsabklärung leisten können (Bohrer, I. / Wallimann, I., S. 60)

<sup>453</sup> Siehe Fußnote 451; s. a. Schmidt, S. / Wallimann, I., S. 105f, Kap. 9.2 „Soziale Arbeit als „Armutsprofession“



## 5. Bibliographie

### 1. Bücher

- Andel, Norbert (1993), *Finanzwissenschaften*, 3. Auflage, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)
- Arbeitsgemeinschaft TuWas (1998): *Leitfaden der Sozialhilfe von A - Z*, Frankfurt / Main: DVS
- Aus Politik und Zeitgeschichte* (2000): Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B3-4/2000, vom 21.1.2000
- Bäcker, Gerhard (2000): Vorsicht Falle! Niedriglöhne durch Kombi-Einkommen: Steigende Armut statt mehr Beschäftigung, in: Schäfer, Claus (Hrsg.), S. 144 - 174
- Bäcker, Gerhard (1997): *Arbeitslosigkeit und Armut – Defizite der Sozialen Sicherung*, in: Müller, S. / Otto, U. (Hrsg.), S. 95 - 112
- Bäcker, Gerhard / Steffen, Johannes (1995): Zwangsbeschäftigung. Negativsteuer, Bürgergeld und die Folgen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 40. Jg., Heft 1, S. 55 - 66
- Baßeler, Ulrich / Heinrich, Jürgen / Koch, Walter (1995): *Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft*, 14. Auflage, Köln: Wirtschaftsverlag Bachem
- Beck, Ulrich (2000) (Hrsg.): *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*, Frankfurt / Main: Suhrkamp
- Beck, Ulrich (2000a): Wohin führt der Weg, der mit dem Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft beginnt? in: ders.: (Hrsg.), S. 7 - 66
- Beck, Ulrich (2000b): Die Seele der Demokratie: Bezahlte Bürgerarbeit, in: ders. (Hrsg.), S. 416 - 447
- Beck, Ulrich (1999): *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgerschaft*, 2. Auflage, Die Buchreihe der EXPO 2000, Bd. 2, Frankfurt / Main, New York: Campus
- Beck, Ulrich / Beck-Gernsheim, Elisabeth (1994): Individualisierung in modernen Gesellschaften – Perspektiven und Kontroversen einer subjektorientierten Soziologie, in: dies. (Hrsg.): *Riskante Freiheiten*, Frankfurt / Main: Suhrkamp
- Bohrer, Isabelle / Wallimann, Isidor (1999): *Armut: Eingliederung als neue Herausforderung für die Sozialhilfe: Das garantierte Mindesteinkommen (RMI) in Frankreich: Potentiale und Erfahrungen*, Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt
- Bonß, Wolfgang (2000): Was wird aus der Erwerbsgesellschaft?, in: Beck, U. (Hrsg.), S. 327 - 415
- Bourdieu, Pierre et al. (1993/1998): *Das Elend der Welt, Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft*, 2. dt. Auflage, Konstanz, UVK Universitäts-Verlag Konstanz
- Brösel / Werner (2000): *Schwarzarbeit leicht gemacht. 1000 Tipps und Tricks für den angehenden Schwarzarbeiter*, Kiel: Achterbahn Verlag

- Brühl, Albrecht (1996): *Mein Recht auf Sozialhilfe*, München: DTV
- Bundesanstalt für Arbeit (2000): *Geschäftsbericht 1999*, Nürnberg: Eigenverlag
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2000): *Statistisches Taschenbuch 2000. Arbeits- und Sozialstatistik*, Bonn: Eigenverlag
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2000a): *Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit schadet uns allen*, Bonn: Eigenverlag
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1999): *Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen*, bearbeitet durch: Engels, Dietrich, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Bonn: Eigenverlag des Ministeriums
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1996), *Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gutachten der Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 59, Bonn: (Buchhändlerischer Vertrieb:) Stollfuß Verlag
- Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.) (2000): *Modellprojekt Psychiatrisches Casemanagement. Sektorbezogene Untersuchung einer Gruppe von psychisch schwer und chronisch Kranken unter den Bedingungen einer koordinierten Betreuung und Behandlung im außerstationären Bereich. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit; Bd. 133*, Projektleitung: Schleuning, Gabriele / Welschehold, Michael, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.) (1999): *Von institutions- und personenzentrierten Hilfen in der psychiatrischen Versorgung, Bd. 1, Bericht zum Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Gesundheit „Personalbemesung im komplementären Bereich der psychiatrischen Versorgung“*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit; Bd. 116, Autorengruppe Peter Kruckenberg u.a., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Bundesrat, *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht*. Bundesrat-Drucksache 328/01 vom 10.5.2001
- Burmann, Norbert / Sellin, Christine / Trube, Achim (2000): *Ausstiegsberatung für Sozialhilfeempfänger*, Frankfurt / Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge; Buchhandelsausgabe durch Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer
- Buslei, Hermann / Steiner, Viktor (2000): Mehr Beschäftigung durch Lohnsubventionierung? in: Schäfer, Claus (Hrsg.), S. 45 - 76
- Callenbach, Ernest (1975/1990): *Ökotoxia*, engl. Originalausgabe 1975, zit. nach der dt. Ausgabe, 4. Auflage, o. A. d. Ortes, Rotbuch Verlag
- Davison, Gerald C. / Neale, John M. (1998): *Klinische Psychologie*, 5. Auflage, Weinheim: Psychologie Verlags Union
- Davison, Gerald C. / Neale, John M. (1988): *Klinische Psychologie*, 3. Auflage, München, Weinheim: Psychologie Verlags Union



- Dietz, Berthold (1997): *Soziologie der Armut*, Frankfurt / Main, New York: Campus
- Dilling, Horst / Weyerer, Siegfried (1984): *Psychiatrische Erkrankungen in der Bevölkerung*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag
- Dimmel, Nikolaus (1997): *Sozialmanagement oder Wohlfahrtsverwaltung? Überlegungen zum Umbau des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt / Main, Berlin, Bern u.a.: Peter Lang
- Edeling, Thomas / Jann, Werner / Wagner, Dieter (Hrsg.) (1999): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus*. Opladen: Leske + Budrich
- Elsen, Susanne (1999): Kombilohnmodelle – vor Risiken und Nebenwirkungen wird gewarnt, in: *Rote Revue*, 3/99, S. 24 - 28
- Elsen, Susanne (1998): *Gemeinwesenökonomie – eine Antwort auf Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung. Soziale Arbeit, Gemeinwesenarbeit und Gemeinwesenökonomie im Zeitalter der Globalisierung*, Neuwied, Kriftel: Luchterhand
- Engel, Heike / Engels, Dietrich (1999): *Case Management in verschiedenen nationalen Altenhilfensystemen*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 189/1, bearbeitet durch: dies., Integrierter Bericht der ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer
- Exler, Andrea (2001): Grüne für Grundsicherung gegen Kinderarmut, in: *Süd-deutsche Zeitung* vom 7.10.2001, S. 7
- Ferschl, Franz (1985): *Deskriptive Statistik*, 3. Auflage, Würzburg, Wien:
- Frese, Erich (1992): *Organisationstheorie*, Wiesbaden, 1992
- Friedman, Milton (1981): *The Invisible Hand in Economics And Politics. Money and Inflation*, Vortrag. Nankang, Taipei, Taiwan: The Institute of Economics, Academia Sinica
- Forrester, Viviane (1996/1997): *Der Terror der Ökonomie*, französische Originalausgabe 1996, Wien: Zsolnay
- Frank, Jerome (1961/1981): *Die Heiler*, Stuttgart: Klett-Cotta
- Galbraith, John K. (1987/1990): *Die Entmythologisierung der Wirtschaft*, engl. Originalausgabe 1987, zit. nach der dt. Ausgabe, München: Knaur
- Gebhardt, Thomas (1998): *Arbeit gegen Armut. Die Reform der Sozialhilfe in den USA*, Opladen / Wiesbaden, Westdeutscher Verlag
- Gerhardt, Klaus-Uwe / Weber, Arnd (1984): Garantiertes Mindesteinkommen. Für einen libertären Umgang mit der Krise, in: Schmid, Thomas (Hrsg.), S. 18-67
- Gerlach, Irene (2000): Politikgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Familienpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2000), S. 21-31
- Goffman, Erving (1963/1975): *Stigma*, amerikanische Originalausgabe 1963, zit. nach der dt. Ausgabe, Frankfurt / Main: Suhrkamp
- Gorz, André (2000): *Arbeit zwischen Misere und Utopie*, Frankfurt / Main: Suhrkamp
- Hanesch, Walter (2000): Beschäftigungsentwicklung, Niedrigverdienste und Working Poor in den USA, in: Schäfer, Claus (Hrsg.), S. 20 - 43

- Hanesch, Walter (1995): Sozialhilfe und Niedrigeinkommen. Empirische Befunde und politische Strategien, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 46. Jg., 3/1995, S. 183 - 195
- Hanesch, Walter / Krause, Peter / Bäcker, Gerhard (2000): *Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag
- Hamsun, Knut (1890/2000): *Hunger*, norwegische Originalausgabe 1890, zit. nach der dt. Ausgabe, München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- Hauser, Richard (1997): *Wächst die Armut in Deutschland?* in: Müller, S. / Otto, U. (Hrsg.), S. 29 - 47
- Hauser, Richard (1995): Hauser, Richard, Die Diskussion um die Reform der Sozialhilfe, *Wirtschaftsdienst*, 75. Jg., S. 429 - 433
- Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas / Hilbert, Josef (1988): *Der neue Sozialstaat*, Freiburg im Breisgau: Lambertus
- Heitzmann, Karin (2001): Armut ist weiblich! – Ist Armut weiblich? Gedanken zur sozio-ökonomischen Armutsforschung aus feministischer Sicht, in: diess. / Schmidt, Angela (Hrsg.) (2001)
- Heitzmann, Karin / Schmidt, Angelika (Hrsg.) (2001): *Frauenarmut*, Frankfurt / Main, Berlin, Bern u.a.: Peter Lang Verlag
- Hermann, Adam (2000): *Bausteine der Volkswirtschaftslehre*, Frankfurt am Main: Bund-Verlag
- Hochmuth, Uwe / Klee, Günther, Volkert, Jürgen (1997): Der Armutsdiskurs aus ökonomischer Perspektive. Beitrag und Grenzen der neoklassischen-neoliberalen Konzeption, in: Müller, S. / Otto, U. (Hrsg.), S. 192 - 194
- Jahoda, Marie (1983): *Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert*, Weinheim, Basel: Beltz Verlag
- Jahoda, Marie / Lazarsfeld, Paul F. / Zeisel, Hans (1933/1975): *Die Arbeitslosen von Marienthal*, Frankfurt / Main: Suhrkamp
- Jacobs, Herbert / Ringbeck, Anna (1994): *Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit. Eine Untersuchung zur Hilfe zum Lebensunterhalt in den alten Bundesländern. Abschlußbericht, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren*, Band 31, bearbeitet durch: dies., Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer
- Joos, Magdalena / Meyer, Wolfgang (1998): Die Entwicklung der relativen Einkommensarmut von Kindern in Deutschland 1990 bis 1995, in: Mansel, J. / Neubauer, G. (Hrsg.), S. 19 - 33
- Kaltenborn, Bruno (1995): *Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Kaltenborn, Bruno (1998): *Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung*, 2. Auflage, (1. Auflage unter anderem Titel, siehe: Kaltenborn, Bruno (1995)), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

- Kayser, Hilke / Frick, Joachim R. (2000): *Take it or leave it: (Non)Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany*, DIW Discussion Papers No. 210, Berlin
- Kersting, Wolfgang (2000): *Theorien der sozialen Gerechtigkeit*, Stuttgart, Weimar: Verlag J. B. Metzler
- Keupp, Heiner (1988): Psychische Störungen im gesellschaftlichen Lebenszusammenhang, in: Davison, Gerald C. / Neale, John M.: *Klinische Psychologie*, 3. Auflage, München, Weinheim: Psychologie Verlags Union, S. 69 - 92
- Kieselbach, Thomas (1995): Individuelle und gesellschaftliche Bewältigung von Arbeitslosigkeit, in: Ruprecht-Karls-Universität (Hrsg.), S. 137 - 154
- Kittsteiner, Heinz-Dieter (1984): Ethik und Teleologie: Das Problem der „unsichtbaren Hand“ bei Adam Smith, in: Kaufmann, Franz-Xaver / Krüsselberg, Hans-Günter: *Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith*, Frankfurt, New York: Campus Verlag
- Klages, Helmut (2000): Engagement und Engagementpotential in Deutschland, in: Beck, U. (Hrsg.), S. 151 - 170
- Klammer, Ute (2000): Zuckerbrot oder Peitsche? Zur Diskussion um das >>ob<<, >>wie<< und >>für wen<< einer Subventionierung von Sozialbeiträgen, in: Schäfer, Claus (Hrsg.), S. 175 - 199
- Kroetz, Franz Xaver (1999): Mensch Meier. Volksstück in drei Akten, in: ders. *Mensch Meier. Herzliche Grüße aus Grado. Das Nest*, Hamburg: Rotbuch Verlag, S. 7 - 63
- Ladensack, Klaus / Buchholz, Lutz-Udo / Buchholz, Karl (1994): *Arbeitslose, Verhalten und Zukunftserwartungen*, Berlin: trafo verlag
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (Hrsg.) (1999): *Münchner Armutsbericht. Fortschreibung '97*, bearbeitet durch: Romanus, Rolf / Weizel, Ruth, Gruppe für Sozialwissenschaftliche Forschung (GFS), München: Eigenverlag der Landeshauptstadt
- Lauterbach, Wolfgang / Lange, Andrea (1998): Aufwachsen in materieller Armut und sorgenbelastetem Familienklima, in: Masel, J. / Neubauer, G., S. 106 - 128
- Lamnek, Siegfried (1995): *Qualitative Sozialforschung*, 3. Auflage, Weinheim: Psychologie Verlags Union
- Lamnek, Siegfried / Luedtke, Jens (Hrsg.) (2000): *Der Sozialstaat zwischen >>Markt<< und >>Hedonismus<<?* Opladen: Leske + Budrich
- Lamnek, Siegfried / Olbrich, Gaby / Schäfer, Wolfgang J. (2000): *Tatort Sozialstaat: Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter)Gründe*, Opladen: Leske + Budrich
- Leibfried, Stephan / Leisering, Lutz u.a. (1995): *Zeit der Armut*, Frankfurt / Main: Suhrkamp
- Leu, Robert E. / Burri, Stefan / Priester, Tom (1997): *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, 2. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt
- Mankiw, Gregory (1999): *Volkswirtschaftslehre*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

- Meyers Großes Taschenlexikon (1983), 24 Bde., Aktualisierte Neuauflage, Mannheim, Wien, Zürich: Bibliographisches Institut
- Meier-Mannhart, Helmut (2000): Wenn der Anreiz zur Arbeit fehlt. Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik, Voraussetzung für einen Niedriglohnsektor ist eine Reform des bestehenden Sozialhilfe-Systems, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 27.1.2001, S. 25
- Maier-Mannhart, Helmut (2000): Ein neuer Anlauf, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 30.6.2000, S. 25
- Mansel, Jürgen / Neubauer, Georg (1998): *Armut und soziale Ungleichheit bei Kindern*, Opladen: Leske + Budrich
- Meichsner, Julia (2000): Arbeitsplätze im Gepäck, in: *Die Zeit* vom 5.10.2000, Nr. 41, S. 35
- Meyers Großes Taschenlexikon (1983): 24 Bde., Mannheim, Wien, Zürich: Bibliographisches Institut
- Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): *Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ Wege aus der Sozialhilfe. Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung*, Wissenschaftliche Begleitung: Freyberg, Thomas / Kinstler, Hans-Joachim / Reis, Claus, Düsseldorf: Eigenverlag
- Mitschke, Joachim (2000): *Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf. Eine Fundamentalanalyse mit besonderem Bezug auf die Steuer- und Sozialordnung sowie den Arbeitsmarkt der Republik Österreich*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Molitor, Bruno (1987): *Soziale Sicherung*, München: Vahlen
- Mückenberger, Ulrich / Offe, Claus / Ostner, Illona (1989): Das staatlich garantierte Grundeinkommen – Ein sozialpolitisches Gebot der Stunde, in: Krämer, Hans Leo / Leggewie, Claus (Hrsg.) *Wege ins Reich der Freiheit. André Gorz zum 65. Geburtstag*, Berlin: Rotbuch Verlag
- Müller, Siegfried / Otto, Ulrich (Hrsg.) (1997): *Armut im Sozialstaat. Gesellschaftliche Analysen und sozialpolitische Konsequenzen*, Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand
- Offe, Claus (1985): Perspektiven auf die Zukunft des Arbeitsmarktes. >>Orthodoxie<<, >>Realismus<< und >>dritte Wege<<, in: Opielka, M. (Hrsg.), S. 135 - 149
- Opielka, Michael (Hrsg.) (1985): *Die ökosoziale Frage. Entwürfe zum Sozialstaat*, Frankfurt / Main: Fischer Taschenbuch Verlag
- Otto, Ulrich (1997): Bürgergeld contra Grundsicherung, in: Müller, S. / Otto, U. (Hrsg.), S. 211 - 244
- Piper, Nikolaus (1999): Wir sind alle Brasilianer, in: *Die Zeit* vom 25.3.2000, Nr. 13, S. 28
- Pohl, Gerd / Wiedemuth, Jörg (2000): Mehr Beschäftigung durch Lohnsubventionierung im Niedriglohnsektor?, in: Schäfer, Claus (Hrsg.), S. 77 - 91
- Rathmann, Christina (2000): „Die Elenden der Stadt“, *Süddeutsche Zeitung* vom 29.6.2000, S. 10

- Reinhold, Gerd (2000): *Soziologielexikon*, unter Mitarbeit von Siegfried Lamnek und Helga Recker, 4. Auflage, München, Wien: Oldenbourg
- Reinl, Heidi (1997): *Ist die Armut weiblich?* in: Müller, S. / Otto, U. (Hrsg.), S. 113 - 133
- Reuter, Norbert (1994): *Der Institutionalismus*, Marburg, Metropolis-Verlag
- Rifkin, Jeremy (1995): *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, Frankfurt / Main, Campus
- Roth, Rainer (1998): *Über den Lohn am Ende des Monats. Armut trotz Arbeit*. 2. Auflage. Frankfurt / Main: DVS
- Ruprecht-Karls-Universität (Hrsg.) (1995): *Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft. Vorträge im Wintersemester 1994/1995*, Sammelband der Vorträge des Studium Generale der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Heidelberg: Universitätsverlag C. Winter
- Samuelson, Paul A. / Nordhaus, William D. (1987): *Volkswirtschaftslehre. Grundlagen der Makro- und Mikroökonomie*, 2. Bde., 8. Auflage. Köln: Bund-Verlag
- Schäfer, Claus (Hrsg.) (2000): *Geringere Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik*, Hamburg: VSA-Verlag
- Schleswig-Holstein, Ministerien und Staatskanzlei: „Normen-TÜV“ – Landesregierung zieht Bilanz. Instrument der Deregulierung wird verbessert. Künftig auch mit Gesetzesfolgenabschätzung, Pressemeldung der Ministerien und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein vom 15.2.2000
- Schmid, Thomas (1984), *Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*, Berlin: Verlag Klaus Wagenbach
- Schmidt, Susanne / Wallimann, Isidor (1998): *Armut: „Der Mensch lebt nicht vom Brot allein“*. Wege zur soziokulturellen Existenzsicherung Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt
- Schneider, Ulrich (1997): *Armut in einem reichen Land*, in: Müller, S. / Otto, U. (Hrsg.), S. 9 - 28
- Schütte, Christian / Weidenfels, Ursula / Wettach, Silke (1997): Grenzen der Solidarität, in *Wirtschaftswoche* vom 2.10.1997, Nr. 41, S. 16 - 25
- Sekul, Stefan (1999): Kombilohn – ein Instrument des Kurswechsels in der Arbeitsmarktpolitik, in: *Gegenwartskunde*, Jg. 48, H. 3, S. 338
- Seligman, Martin E. (1986): *Erlernte Hilflosigkeit*, 3. Auflage, München, Weinheim: Psychologie Verlag Union
- Sieferle, Rolf Peter (1990): *Bevölkerungswachstum und Naturhaushalt: Studien zur Naturtheorie der klassischen Ökonomie*, Frankfurt / Main: Suhrkamp
- Siegrist, Johannes (1999): Soziale Perspektiven von Gesundheit und Krankheit, in: Häfner, Heinz (Hrsg.): *Gesundheit – unser höchstes Gut?* Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag, S. 105 - 118
- Simmel, Georg (1908/1992): Der Arme, in: ders.: *Soziologie. Untersuchung über die Formen der Vergesellschaftung*, Bd. 11., Frankfurt / Main: Suhrkamp, S. 512 - 555

- Smith, Adam (1776/1993): *Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, englische Originalausgabe 1776, zit. nach der dt. Ausgabe, 6. Auflage, München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- Sohmen, Eugen (1976): *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
- Spermann, Alexander (1994): Das Bürgergeld – ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel? in: *Discussion Papers. Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg im Breisgau*, No. 28/94
- Statistisches Bundesamt (2000): *Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe Band 365. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung; Buchhandelsausgabe durch München: Olzog Verlag
- Statistisches Bundesamt (2000a): *Sozialleistungen. Fachserie 13. Reihe 2. Sozialhilfe. 1998*, Stuttgart, 1999 oder 2000: Metzler-Poeschel, Stuttgart
- Steffen, Johannes (2000): Alcatraz – Gefangen im Sozialstaat: in: Schäfer, Claus (Hrsg.) (2000), S. 114 - 143
- Streeruwitz, Marlene (1997): *Verführungen. 3. Folge. Frauenjahre*, Frankfurt / Main: Suhrkamp
- Sturm, Norbert: Sozialsystem krank an Arbeitsanreizen, *Süddeutsche Zeitung* vom 28.8.2000, S. 23
- Süddeutsche Zeitung* (o.A.) (2001): CDU wünscht mehr Druck auf Arbeitslose, vom 4.1.2001, S. 5
- Süddeutsche Zeitung* (o.A.) (2001a): Ökonomen kritisieren den Aufbau Ost. „Volkswirtschaft in den neuen Ländern funktioniert noch nicht“ / Ifo-Präsident für Schocktherapie, vom 22.5.2001, S. 25
- Süddeutsche Zeitung* (o.A.) (2001b): Kommunen warnen vor Milliarden-Ausfällen, vom 5.1.2001, S. 26
- Süddeutsche Zeitung* (o.A.) (2001c): Kritik an Familienpolitik der Bundesregierung. Union: Kinderreichtum führt zur Armut, vom 20.2.2001, S. 5
- Süddeutsche Zeitung* (o.A.) (2000): Neuer BDI-Chef fordert weniger Sozialleistungen, vom 17.11.2000, S. 7
- Süddeutsche Zeitung* (o.A.) (2000a): SZ-Interview: Michael Rogowski, neuer Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI). „Gebt uns die Freiheit zurück – das wird mein Credo sein“. Für mehr Wettbewerb und weniger Sozialpolitik / Mehr Freiheit auf dem Arbeitsmarkt / Neue Bewährungsprobe für Schröders Bündnisrunde, vom 27.11.2000, S. 27
- Süddeutsche Zeitung* (o.A.) (2000b): „Arbeitslosenhilfe abschaffen“ Wirtschaftsweiser Siebert: Sozialsystem steuert falsch, vom 20.4.2000, S. 6
- Süddeutsche Zeitung* (o.A.) (2000c): *Die Wirtschaft wächst, doch den Kommunen fehlt das Geld*, vom 21.12.2000, S. Bay. L9
- Süddeutsche Zeitung* (o.A.) (2000d): Ein Armutszeugnis für das reiche Deutschland. Die Grünen wollen das Kindergeld aufstocken – „Grundsicherung“ soll Sozialhilfe ersetzen, vom 5.12.2000, S. 6

- Thuy, Peter: Grundeinkommenssicherung in der sozialen Marktwirtschaft, in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 50, 1999, S. 121 - 141
- Trabert, Lioba (1999): „Make Work Pay“ – Die Wirkungen der Kombilohnrezepte in den USA und Großbritannien, in: *Wirtschaft im Wandel*, 5. Jg., 11/1999, S. 9 - 16
- Triebig, Gerhard (1995): Krank durch Arbeit oder krank ohne Arbeit? in: Ruprecht-Karls-Universität (Hrsg.), S. 45 - 57
- Ulrich, Werner / Binder, Johann (1998): *Armut erforschen. Eine einkommens- und lebenslagenbezogene Untersuchung im Kanton Bern*, Zürich: Seismo Verlag. Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen
- Uske, Hans (1995): *Das Fest der Faulenzer*, Duisburg: DISS
- Van Parijs, Philippe (1991): Why Surfers should Be Fed: the liberal Case for an Unconditional Basic Income, in: *Philosophy and Public Affairs*, 20. Jg., S. 101 - 131
- Wallimann, Isidor (1996): Armut in der Risikogesellschaft, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege – Deutsche Zeitschrift für Sozialarbeit* 11+12/96, S. 331 - 333
- Weber, René (1991): *Existenzsicherung ohne Fürsorge? Die negative Einkommenssteuer in Theorie und Praxis*, Bern, Stuttgart: Paul Haupt
- Weinkopf, Claudia (2000): Von der Dienstleistungslücke zu neuen intelligenten Angebotsformen? in: Schäfer, Claus (Hrsg.), S. 267 - 292
- Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.) (1995): *Unterstützung fallweise. Case Management in der Sozialarbeit*, 2. Auflage, Freiburg: Lambertus
- Wirtschaftswoche* (o. A.) (1997): Interview: „Tabus aufbrechen“. DIHT-Präsident Hans-Peter Stihl über Niedriglöhne und das Scheitern der Steuerreform, vom 2.10.1997, Nr. 41, S. 29 - 32
- Wohlgenannt, Lieselotte / Büchele, Herwig (1990): *Den öko-sozialen Umbau beginnen: Grundeinkommen*, Wien, Zürich: Europaverlag
- Zwick, Michael (1997): „*pantha rhei*“. *Fluktuation und Strukturwandel der Sozialhilfeklientel*, in: Müller, S. / Otto, U. (Hrsg.), S. 49 - 94
- Zygmunt, Baumann (2000): *Die Krise der Politik. Fluch und Chance einer neuen Öffentlichkeit*, Hamburg, Hamburger Edition HIS Verlagsgesellschaft

## 2. Informationen aus dem Internet

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2001): *Positiver Trend am Arbeitsmarkt hält an – fast 550.000 Beschäftigte mehr als vor einem Jahr*, Pressemitteilung vom 6.2.2001, <http://www.bma.bund.de/presse.asp?id=1339>, Zugang vom 3.4.2001
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2001a): *Wege aus der Sozialhilfe im Stadtverband Saarbrücken*, [http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe/besch\\_foerder/saarbruecken\\_sar.htm](http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe/besch_foerder/saarbruecken_sar.htm), Zugang vom 3.4.2001a
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001b): *Haushalt 2001 der Bundesanstalt für Arbeit vom Vorstand aufgestellt – Forderungen der Arbeitgeber nach massivem Abbau der Arbeitsmarktpolitik gescheitert*, Presse-

- mitteilung vom 10.11.2000, <http://www.bma.de/presse.asp?id=1265>, Zugang vom 3.4.2001b
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001c): *Beispiele aus der Praxis für die Anwendung der Hilfe zur Arbeit*, [http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe/besch\\_foerder/beispiele.htm](http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe/besch_foerder/beispiele.htm), Zugang vom 3.4.2001c
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001d): *Bund fördert Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern mit 30 Mio. Mark im Jahr*, Pressemitteilung vom 9. Januar 2001, <http://www.bma.de/presse.asp?id=1309>, Zugang vom 3.4.2001d
- Bundvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2001): *Soziale Sicherung*, [http://www.bda-online.de/www/badonline.nsf/pages/FBsoziale\\_sicherung.htm](http://www.bda-online.de/www/badonline.nsf/pages/FBsoziale_sicherung.htm), Zugang vom 5.4.2001
- FU Berlin et al.: *Fehlt Ihnen etwas?* <http://www.fehlt-ihnen-etwas.de>, Zugang vom 14.11.2001
- Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen: [http://www.masqt.nrw.de/soziales/soziale\\_sicherung/sozialhilfe/sozialhilfe\\_01.html](http://www.masqt.nrw.de/soziales/soziale_sicherung/sozialhilfe/sozialhilfe_01.html), Zugang vom 15.6.2001

### 3. Gesetze und Gesetzessammlungen

- Bundessozialhilfegesetz (BSHG). In der Fassung der Bekanntmachung vom 23.3.1994, (BGBl. I, S. 646, ber. S. 2975) Textsammlung. Stand: 1.8.1999, 10. Auflage, München, Deutscher Taschenbuch Verlag
- Drittes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch. Vom 22.12.1999, (BGBl. I, S. 2624-2625)
- Einkommensteuergesetz 1997 (EStG 1997). In der Fassung der Bekanntmachung vom 16.4.1997, (BGBl. I S. 821) Textsammlung. Stand: 1.1.1998, 12. Auflage, München, Deutscher Taschenbuch Verlag
- Gesetz zur Ergänzung des Steuersenkungsgesetzes. Vom 19.12.2000, (BGBl. I, S. 1812 - 1814)
- Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe. Vom 20.11.2000, (BGBl. I, S. 1590 - 1591)
- Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber. Vom 30.6.1993, in Kraft getreten am 1. 11.1993, (BGBl. I, S. 1074)
- Sozialgesetzbuch (SGB) – Allgemeiner Teil. Vom 11.12.1975, (BGBl. I S. 3015), Textsammlung. Stand: 15.3.2000, Sonderausgabe für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, München: Verlag C. H. Beck
- Sozialgesetzbuch (SGB III) Drittes Buch (III). Arbeitsförderung. Vom 24.3.1997, (BGBl. I S. 594), Textsammlung. Stand: 15.5.2000, 5. Auflage, München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- Sozialgesetzbuch (SGB XI) Elftes Buch (XI). Soziale Pflegeversicherung. Vom 26.5.1994, verkündet als Art. 1 Gesetz zur Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit vom 26.5.1994, (BGBl. I, S. 1014)